Wolfgang Streeck

Tempo Comprado

A CRISE ADIADA DO CAPITALISMO DEMOCRÁTICO

Wolfgang Streeck

Tempo Comprado

a crise adiada do capitalismo democrático

Lições Adorno em Frankfurt, 2012

TÍTULO ORIGINAL:
GEKAUFTE ZEIT. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus

AUTOR
Wolfgang Streeck

Direitos reservados para todos os países de língua portuguesa à excepção do Brasil por

CONJUNTURA ACTUAL EDITORA
Sede: Rua Fernandes Tomás, 76-80, 3000-167 Coimbra
Delegação: Avenida Fontes Pereira de Melo, 31 – 3º C 1050-117 Lisboa Portugal
www.actualeditora.pt

TRADUÇÃO
Marian Toldy e Teresa Toldy

REVISÃO
Marcelino Amaral

DESIGN DE CAPA
FBA

Outubro, 2013

Biblioteca Nacional de Portugal – Catalogação na Publicação

STREECK, Wolfgang, 1946-
Tempo comprado : a crise adiada do capitalismo democrático. – (Fora de coleção)
ISBN 978-989-694-075-1
CDU 338
330

Índice

Introdução

Teoria da crise – no passado e no presente

O presente livro constitui uma versão mais extensa das lições Adorno apresentadas em junho de 2012, praticamente 40 anos depois de ter obtido o meu diploma de licenciatura em Sociologia, em Frankfurt ([1]). Não posso dizer que tenha sido «aluno» de Adorno. Assisti a algumas das suas lições e seminários, mas não compreendi muito; era assim naquela época e as pessoas não o questionavam. Só mais tarde, em situações bastante fortuitas, é que se tornou claro para mim quanto perdi com a minha atitude. Sendo assim, a recordação mais importante que me ficou de Adorno foi a da profunda seriedade com que fazia o seu trabalho – num forte contraste com a indiferença interior demasiado frequente com que hoje, algumas décadas após a sua profissionalização, se trabalha nas ciências sociais.

Felizmente, ninguém irá considerar-me qualificado para apreciar a obra de Adorno. Também abdiquei de procurar ligações entre aquilo que tenho a dizer e a herança de Adorno; fazê-lo pareceria forçado e arrogante. A existirem pontos em comum, serão muito gerais. Um deles, por exemplo, será a minha recusa intuitiva em acreditar que as crises têm de acabar sempre bem – uma intuição que creio encontrar também em Adorno. Faltou-lhe aquilo que eu designaria como um sentimento de segurança funcional, de que o pensamento de Talcott Parsons constitui um bom exemplo. Adorno não oferecia qualquer garantia de que, uma dia, o equilíbrio se recuperaria por si. Não conseguia chegar à confiança fundamental de Hölderlin – «Pois onde existe perigo, medra também a salvação». Também sou assim, não sei porquê. Os diversos tipos de ordem social parecem normalmente frágeis e precários e considero as surpresas desagradáveis algo possível a qualquer altura. Também considero incorreto exigir a alguém que descreve um problema que apresente uma solução juntamente com a análise do mesmo ([2]) – e neste livro não me curvo perante esta exigência, embora, no fim, apresente uma proposta (não muito realista) de solução para um aspeto parcial da crise. Alguns problemas podem ser de tal natureza que não têm solução ou, pelo menos, esta não é exequível aqui e agora. Se alguém me perguntasse, em tom de acusação, onde está, então, «o aspeto positivo», a pergunta acabaria por constituir uma oportunidade para eu invocar Adorno, cuja resposta – formulada obviamente de maneira muito superior – seria, sem dúvida: «E se não houver nada de positivo»?

O meu livro debruça-se sobre a crise financeira e orça mental do capitalismo democrático dos dias de hoje, à luz das teorias da crise da Escola de Frankfurt de finais dos anos 60 e inícios dos anos 70, portanto, contemporânea de Adorno e, naturalmente, dos meus tempos de estudante em Frankfurt. As teorias em que me baseio constituíram tentativas de compreender as mudanças radicais que se iniciavam, então, na economia política do pós-guerra como momentos do processo histórico de evolução da sociedade no seu todo, sendo que recorriam, de forma mais ou menos eclética, à tradição teórica

marxista. As interpretações desenvolvidas nesse processo eram tudo menos únicas, eram formuladas frequentemente apenas como um esboço e mudavam, como seria de esperar, com o desenrolar dos acontecimentos, muitas vezes sem que os autores dessem por isso. Quem olhar para estas interpretações encontrará também sempre uma insistência em diferenças insignificantes dentro da família das teorias, diferenças que, hoje, parecem de alguma maneira irrelevantes ou até completamente incompreensíveis. Por isso, o objetivo das reflexões que se seguem não pode consistir em descobrir quem é que, naquela época, tinha mais ou menos razão.

Os ensaios teóricos daqueles anos em Frankfurt revelam a inevitabilidade da associação dos conhecimentos das ciências sociais a determinado período. Apesar disso, ou precisamente por isso, é que, ao debruçarmo-nos sobre os acontecimentos atuais, é aconselhável partir das teorias da crise do «capitalismo tardio» dos anos 70. Isto não se deve apenas ao facto de sabermos e podermos dizer hoje, novamente, aquilo que ficou esquecido durante décadas ou que foi considerado irrelevante, nomeadamente, que a ordem económica e social das democracias ricas continua a ser capitalista, não podendo, por isso, ser entendida – caso tal seja, sequer, possível – senão com ajuda de uma teoria do capitalismo. Também podemos reconhecer, retrospetivamente, aquilo que, na altura, não *podia* ser reconhecido – porque *ainda era óbvio* ou porque *já se tinha tornado óbvio* – ou não *se queria* reconhecer, por se tornar um obstáculo a projetos políticos. De resto, o facto de, apesar de todos os esforços da razão teórica, não se ter conseguido ver aquilo que era importante e aquilo que estava para vir, pode servir para lembrar que o futuro da sociedade está em aberto e que a história não é previsível – uma circunstância que continua a não ser completamente óbvia para as ciências sociais modernas ([3]). Por outro lado, apesar de todas as mudanças, é possível reconhecer novamente, no presente, algumas coisas que já foram reconhecidas no passado, mas que, depois, voltaram a ser esquecidas. Apesar de uma visão estática do mundo ser algo pouco fiável, uma determinada estruturação da sociedade pode manter-se durante décadas se for entendida como um processo de evolução que une estruturas em mudança ao longo do tempo e cuja lógica pode ser compreendida retrospetivamente, embora não seja adequada para fazer previsões.

As minhas análises da crise financeira e orçamental do capitalismo atual tratam esta crise numa perspetiva de continuidade e como um momento da evolução geral da sociedade cujo início situo no final dos anos 60 e que descrevo, a partir da perspetiva atual, como o processo de dissolução do regime do capitalismo democrático do pós-guerra ([4]). O meu contributo para a compreensão deste processo parte, como já disse, de uma tentativa teórica de interpretação daquilo que se começou a manifestar naquela época recorrendo a tradições teóricas mais antigas, sobretudo marxistas. Estas incluíam determinados estudos do Instituto de Estudos Sociais – liderado mais tarde por Adorno –, nos quais, porém, Adorno não participou diretamente. O que era característico da teoria da crise da «Escola de Frankfurt» era o pressuposto heurístico da existência, por um lado, de uma relação de tensão fundamental entre a vida social e, por outro, uma economia dominada pelos imperativos de valorização e multiplicação do capital – uma relação tensa que, de forma multifacetada e em contínua evolução histórica, foi transmitida na estruturação do capitalismo democrático no período pós-guerra. Portanto, as instituições sociais, sobretudo as de cariz político-económico, aparecem como compromissos permanentemente em debate, sempre e apenas temporários, entre orientações da ação essencialmente incompatíveis e sistemas sociais em si mesmos contraditórios, fundamentalmente instáveis, ou, quando muito, num equilíbrio transitório. A

economia da sociedade acabou por ser entendida, na tradição da economia política, como um sistema de ação social, portanto, não só como um sistema puramente técnico ou regido pelas leis da Natureza, constituído por interações de poder entre partes com interesses e recursos diversos.

Ao retomar as teorias dos anos 70 e tentar atualizá-las à luz da evolução capitalista nas quatro décadas seguintes, encaro a crise atual do capitalismo democrático numa perspetiva dinâmica, inserida numa sequência evolutiva (Streeck 2010). Enquanto sociólogo e politólogo, é minha convicção, adquirida ao longo de anos de muitos estudos de diversos campos sociais, que este é o caminho aconselhável para a macrossociologia ou a economia política ([5]). Para mim, o que é elucidativo do ponto de vista das ciências sociais não são os estados, mas sim os processos – ou melhor, os estados apenas no contexto de processos. As teorias que tratam estruturas ou acontecimentos como exemplares únicos, isolados num espaço de propriedades e possibilidades imutável, podem induzir fundamentalmente em erro. Tudo o que é social acontece no tempo, evolui com o tempo e torna-se mais semelhante a si próprio no tempo e com o tempo. Só podemos compreender o que vemos hoje se soubermos como era ontem e qual o seu rumo atual. Tudo quanto existe está sempre num processo de evolução. Este processo é decisivo, como mostraremos mais adiante. Esta é uma das razões pelas quais as três secções principais deste livro apresentam vários gráficos de evolução e narrativas estilizadas.

Não é só o facto de tudo necessitar de tempo que é importante. Também é importante *o quando* e o *onde* acontece. O espaço, o contexto social constituído pela proximidade, não é menos fundamental para a sociedade do que o tempo, e não é só o tempo cronológico que importa ([6]). O tempo diacrónico, portanto, histórico, também é importante. Os conhecimentos das ciências sociais só são pertinentes quando dotados de um índice espácio-temporal. A crise de que se falará neste livro é uma crise do capitalismo no contexto das democracias ricas do mundo ocidental, tal como este se estruturou depois da experiência da Grande Depressão, da refundação do capitalismo e da democracia liberal após a Segunda Guerra Mundial, do desmoronamento da ordem do pós-guerra, nos anos 70, das «crises do petróleo» e da inflação, etc. Ela possui significados e consequências também para outras sociedades, atuais e futuras. Mas estes significados e estas consequências serão decididos por uma ação prática, historicamente concreta e terão de ser explicados por estudos empíricos. Aquilo que sabemos sobre crises em geral – tanto políticas, como económicas – pode ajudar. Mas o aspeto particular, o inaudito *desta* crise, o que constitui o seu caráter específico e requer uma interpretação no seu contexto temporal e espacial, reveste-se, no mínimo, da mesma importância.

A inclusão do tempo na reflexão sobre a atual crise financeira e orçamental revelar-se-á elucidativa em muitos aspetos, como veremos mais adiante. Antes de mais, o contexto histórico relativiza a importância das inúmeras diferenças existentes entre sociedades do capitalismo democrático constituídas como Estados-nação, diferenças essas que foram observadas em estudos sociais transversais e que a bibliografia de «Varieties-of-Capitalism» (Hall e Soskice 2001) transformou em características categóricas de diversos «modelos» de capitalismo ([7]). Se tratarmos a crise como uma fase intermédia numa longa sequência evolutiva, verificar-se-á que os paralelos e as interações entre os países capitalistas superam de longe as diferenças institucionais e económicas. A dinâmica subjacente é a mesma – embora com modificações locais –, mesmo para países considerados tão diferentes uns dos outros, como, por exemplo, a Suécia e os EUA. O papel de liderança do maior e mais capitalista de todos os países capitalistas, os Estados Unidos, torna-se particularmente evidente quando observado ao longo

do tempo. Os desenvolvimentos que definiram o rumo que o comboio das democracias capitalistas havia de seguir tiveram todos o seu início naquele país: o fim do sistema Bretton Woods e da inflação, o surgimento de défices orçamentais devido à resistência aos impostos e às reduções dos mesmos, o financiamento crescente de dívidas relacionadas com atividades do Estado, a onda de consolidação dos anos 90, a desregulação dos mercados financeiros privados enquanto parte de uma política de privatização das tarefas do Estado e, naturalmente, a crise financeira e orçamental de 2008.

Os nexos causais e os mecanismos que interessam ao sociólogo também não ocorrem senão no tempo, e quando se trata de adaptação e de transformações de instituições sociais ou de sociedades inteiras eles ocorrem durante períodos de tempo mais longos. Temos tendência para subestimar o facto de as causas sociais necessitarem de tempo para produzir efeitos sociais. Perguntarmo-nos demasiado cedo se uma teoria sobre a mudança ou o fim de um modelo social é correta ou não é arriscarmo-nos a vê-la refutada antes de ter podido comprovar a sua validade. Um bom exemplo disto mesmo é a bibliografia acerca da globalização produzida nos anos 80 e 90 pela ciência política comparada. Esta bibliografia, baseando-se em observações empíricas da época, chegou à conclusão de que a eliminação das fronteiras entre as economias nacionais não iria implicar consequências negativas para o Estado social. Hoje, sabemos que as coisas apenas demoraram mais tempo a acontecer e que era incorreto supor que uma estrutura tão sólida e interiorizada como o Estado-Providência europeu poderia desaparecer, passados poucos anos da internacionalização económica, ou transformar-se em algo categoricamente diferente. A mudança institucional opera-se frequentemente – e, provavelmente, quase sempre – como uma mudança gradual (Streeck e Thelen 2005), que pode ser desqualificada como marginal durante muito tempo, mesmo quando aquilo que é marginal se havia transformado, há muito, no cerne que determina a dinâmica da evolução ([8]).

Além da longa duração e da natureza incremental da mudança social e institucional – mas o que significa «longa»? –, as evoluções sociais são sempre confrontadas com *causas contrariantes* que as desaceleram, desviam, modificam ou travam ([9]). As sociedades observam as tendências que atuam no seu seio e reagem a elas, mostrando uma riqueza criativa que supera de longe a fantasia dos cientistas sociais, mesmo daqueles que haviam identificado corretamente as tendências subjacentes e polémicas do ponto de vista social. A crise do capitalismo tardio, nos anos 70, não pode passar despercebida mesmo àqueles que não tinham qualquer interesse no desmoronamento ou na autodestruição do mesmo. Eles também sentiam as tensões diagnosticadas – de forma mais ou menos correta – pela teoria da crise e reagiram-lhes. Vistas da perspetiva atual, estas reações parecem uma *compra de tempo com ajuda de dinheiro* – aliás, uma compra bem sucedida a médio prazo. Apesar de tudo, assim foi durante quatro décadas. «Comprar tempo» é a tradução literal de uma expressão inglesa: *buying time*– o que significa adiar um acontecimento iminente, na tentativa de ainda o impedir. Para tal, não é absolutamente necessário utilizar dinheiro. Porém, neste caso, foi utilizado e em grandes quantidades: aproveitando o dinheiro – a instituição misteriosa da modernidade capitalista – para apaziguar conflitos sociais potencialmente desestabilizadores, primeiro através da inflação, depois através do endividamento do Estado, a seguir, através da expansão dos mercados de crédito privados e, por fim – atualmente – através da compra de dívida de Estados e de bancos pelos bancos centrais. Demonstrarei mais adiante que o adiamento e o prolongamento da crise do capitalismo democrático dos anos pós-guerra, através da *compra de tempo*, estão estreitamente associados ao processo, notável, de evolução capitalista que

designamos como «financeirização» (Krippner 2011).

Se optarmos por um quadro temporal suficientemente abrangente, podemos interpretar o desenvolvimento da crise atual como um processo evolutivo, bem como dialético ([10]), uma vez que, retrospetivamente e inserido numa sequência de evolução mais longa, aquilo que a curto prazo se pode apresentar repetidamente como o fim da crise – e, portanto, como refutação da versão atual da teoria da crise – revela-se, afinal, uma mera transformação da manifestação dos conflitos intrínsecos e dos défices de integração causados sempre de novo por aqueles. As soluções – ou aquilo que é considerado como tal – não precisam nunca de mais de uma década para se transformar em problemas, ou melhor: no problema antigo sob nova forma. As vitórias sobre a crise acabaram por se transformar, mais cedo ou mais tarde, no prelúdio de uma nova crise, passando por transformações complexas e imprevisíveis que permitiram esquecer, durante algum tempo, que todas as medidas de estabilização estão condenadas a ser provisórias enquanto o progresso da evolução capitalista – a «ocupação da terra» pelo mercado (Lutz 1984; Luxemburg 1913) – entrar em choque com a lógica do mundo da vida social.

Uma das recordações menos agradáveis dos meus tempos de estudante em Frankfurt consiste no facto de as aulas e os seminários se debruçarem demasiado – pelo menos, para mim – sobre «abordagens» e insuficientemente sobre aquilo que estas deveriam permitir investigar. Enquanto «aluno de Frankfurt», sentia frequentemente falta do tipo de mundanidade que se encontrava, por exemplo, no livro de C. Wright Mills, *Power Elite* (Mills 1956). A sociologia sem histórias, sem colorido local e sem espaço para o exótico e frequentemente absurdo da vida social e política continua a aborrecer-me rapidamente. Embora, já pelas razões que acabei de referir, eu viaje com uma 'bagagem leve' em termos teóricos, por outro lado é óbvio que o meu tema – a crise financeira e orçamental das democracias capitalistas ricas – exige quase forçosamente que eu retome a tradição da economia política nas minhas reflexões sobre a mesma. Elaborar uma teoria macrossociológica da crise e uma teoria social da democracia sem referência à economia enquanto atividade político-social tem de parecer absolutamente errado, tal como o pareceria qualquer conceção de economia na política e na sociedade que ignorasse a sua organização capitalista atual. Ninguém pode – depois daquilo que aconteceu desde 2008 – compreender a política e as instituições políticas sem as pôr numa estreita relação com os mercados e os interesses económicos, assim como com as estruturas de classe e os conflitos que dela resultam. Se e em que medida esta posição é «marxista» ou «neomarxista» é uma questão que me parece completamente desinteressante e que não pretendo abordar, pois faz parte dos resultados da evolução histórica já não ser possível dizer, atualmente, com segurança, onde, no esforço de esclarecimento dos acontecimentos em curso, acaba o neomarxismo e começa o marxismo. Aliás, as ciências sociais modernas, sobretudo quando se debruçam sobre as sociedades como tal e sobre a evolução das mesmas, não podem prescindir do recurso a elementos centrais das teorias «marxistas» – mesmo que seja para se definirem a si mesmas em contradição com estas ([11]). De qualquer modo, estou convencido de que, sem utilizar determinados conceitos cruciais que remontam a Marx, não é possível compreender minimamente a evolução pela qual as sociedades modernas estão a passar atualmente e que isto é tanto mais verdadeiro quanto mais óbvio se torna o papel impulsionador da economia de mercado capitalista em desenvolvimento na sociedade mundial emergente.

As minhas reflexões sobre a crise do capitalismo democrático são assumidamente muito abrangentes; o quadro que elas apresentam é pintado com grandes pinceladas sobre uma tela ampla. O contexto e a

sequência estão no centro, os acontecimentos mais à margem; os aspetos comuns traçados a grosso suplantam as diferenças de pormenor; dedico mais atenção aos nexos entre casos e áreas do que a estes em si mesmos; dou prioridade à síntese em relação à análise e desrespeito repetidamente as fronteiras entre disciplinas. O argumento cobre muitas e vastas áreas: desde a onda de greves no final dos anos 60, até à introdução do euro; desde o fim da inflação no início dos anos 80, até ao crescimento rápido da desigualdade de rendimentos no fim do século; desde a política de *containment*, no tempo do eurocomunismo, até às atuais crises de dívida dos países do Mediterrâneo e outros temas. Nem tudo resistirá, provavelmente, à crítica de uma investigação especializada; este é o risco que tanto eu como qualquer reflexão sinóptica dos acontecimentos em curso corremos. Mas tenho a certeza, como é óbvio, de que maior parte das minhas afirmações acabará por resistir.

A estrutura do livro, no que diz respeito às secções principais, reflete a estrutura das três lições, pelo que existem algumas sobreposições e, por vezes, sequências surpreendentes, que não surgiriam no texto de um livro sistematizado. É possível, contudo, que um texto desse tipo fosse menos legível. Os factos e dados que utilizo como provas e ilustrações são todos mais ou menos conhecidos, pelo menos na bibliografia especializada; o meu contributo, caso exista, consiste na sua inserção num contexto mais amplo, histórico-teórico. Completei e expandi as três lições para além do limite daquilo que se pode apresentar numa hora, com o objetivo de tornar o texto mais claro e concreto. Para não interromper demasiado o fluxo do texto, recorri repetidamente a notas de rodapé – muitas vezes, para citar notícias do *New York Times*, pesquisadas com desassombro, ou para comunicar factos especialmente grotescos que nos fazem duvidar se aquilo que entretanto parece normal é para rir ou chorar. Por vezes, também utilizo notas de rodapé para não ser obrigado a conceder um espaço tão oficial a especulações mais atrevidas, mas que, possivelmente por o serem, nos podem levar mais longe.

Como já referido, o livro *Tempo Comprado* está divido em três capítulos. O primeiro começa com uma curta apresentação – que se tornou, entretanto, lugar-comum – do nexo entre crise financeira, orçamental e de crescimento, da forma como este nexo coloca a política perante enigmas sempre novos e como a sua existência tem escapado, até agora, a qualquer gestão da crise. De seguida, debruço-me sobre as teorias dos anos 70 acerca da «crise de legitimação» do «capitalismo tardio» que então se anunciava e procuro perceber por que razão estas teorias parecem não ter estado suficientemente preparadas para os desenvolvimentos sociais que nas décadas seguintes viriam, aparentemente, a refutar as suas intuições. Um dos principais desenvolvimentos consistiu na longa viragem do capitalismo social do pós-guerra para o neoliberalismo no início do século XXI. Além disso, apresento um esboço da forma como a crise diagnosticada nos anos 70 se desenvolveu de facto, assumindo configurações sempre novas ao longo do tempo, até chegar, em 2008, à sua forma atual.

O segundo capítulo debruça-se especialmente sobre a crise das finanças públicas e sobre as suas causas e consequências. Começa com a crítica de uma das teorias da «economia institucional» que se tornou comum. Esta teoria considera que a causa do aumento das dívidas públicas desde os anos 70 reside num excesso de democracia e argumenta que, de facto, o endividamento crescente dos Estados deve ser visto no contexto, e enquanto elemento, da transformação neoliberal ou da «involução» (Agnoli 1967) do capitalismo democrático, surgido após 1945. De acordo com a minha tese, esta evolução atualizou a «crise do Estado orçamental», que já ocupava um lugar central nas teorias contemporâneas à Primeira Guerra Mundial (Schumpeter 1953 [1918]). Em seguida, analiso o Estado endividado enquanto

configuração institucional real que nos anos 80, se não antes, substituiu o Estado orçamental clássico. Debruço-me, entre outras coisas, sobre a relação entre o Estado endividado e a distribuição de oportunidades sociais de vida ou entre o Estado endividado e a estrutura de classe, assim como sobre os conflitos que surgem no Estado endividado e sobre as relações de poder entre cidadãos e «mercados». Termino com uma discussão da *dimensão internacional* sistemática e central do Estado endividado e do papel da diplomacia financeira internacional junto do seu próprio governo.

Por fim, no terceiro capítulo, abordo a forma de organização política que está prestes a substituir o Estado endividado e que designo por «Estado de consolidação». Dadas as circunstâncias de contingência na Europa, a estruturação deste Estado é indissociável do avanço da integração europeia, que funciona há muito como máquina de liberalização das economias europeias. A minha análise descreve o Estado de consolidação como um regime europeu de vários níveis e o processo de consolidação orçamental como um processo de reorganização fundamental e, de facto, arrasadora dos fundamentos do sistema estatal europeu. O capítulo termina com reflexões sobre as possibilidades e os limites da oposição política a esta reorganização.

Na parte final, resumo as minhas teses centrais e discuto – no exemplo da União Monetária Europeia e do futuro do euro, bem como dos debates públicos ocorridos no verão e no outono de 2012 – a possibilidade de uma resposta à crise capaz de travar o processo de expansão capitalista – designado habitualmente, de forma abreviada, como «globalização» –, mantendo, assim, aberta a opção por um controlo democrático dos «mercados».

-

([1]) Agradeço ao Instituto de Estudos Sociais [*Institut für Sozialforschung*] e ao seu diretor, Axel Honneth, assim como à editora Suhrkamp, o convite e a oportunidade de sistematizar e formular as minhas ideias sobre o tema. Sidonia Blätter, membro do Instituto, organizou e acompanhou cuidadosamente a minha estadia e as minhas lições em Frankfurt; Eva Gilmer fez uma leitura qualificada e hábil do manuscrito. Os meus estudantes e assistentes no Instituto Max-Planck de Investigação Social, em Colónia (entre eles Annina Assmann, Lea Elsässer, Lukas Haffert, Daniel Mertens e Philip Mehrtens) constribuíram de várias formas para a compilação do material e dos dados em ordem à preparação e à revisão final das minhas lições. Lea Elsässer fez um trabalho meritório, em particular na elaboração dos muitos gráficos que ilustram as minhas teses. Sem os meus colegas no Instituto de Colónia – Jens Becker, Renate Mayntz, Fritz Scharpf, Martin Höpner, Ariane Leendertz, Armin Schäfer e outros – não me teriam ocorrido metade das ideias sobre o tema. Caso não tenha entendido bem alguma coisa, a responsabilidade é exclusivamente minha, como é óbvio.

([2]) Os economistas exigem-no uns aos outros, admitindo a ausência de terapia como argumento para a insuficiência do diagnóstico. Veja-se o que aconteceu nos jornais alemães no verão de 2012, durante a chamada «polémica dos economistas» sobre a crise do euro. Um dos signatários da carta «eurocética» dirigida aos «caros concidadãos», que, alguns dias mais tarde, em reação a uma eventual indignação do público, se apressou a assinar também um apelo no sentido contrário, justificou a sua posição da seguinte maneira, num artigo de um diário inglês: «I believe economists have a duty to come up with constructive suggestions. If you're a professional firefighter, merely shouting at the flames isn't good enough» («Penso que os economistas têm o dever de apresentar sugestões construtivas. Quando se é bombeiro profissional, não chega gritar contra as chamas»), em *The Guardian Online*, de 15 de julho de 2012, [http:/www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/jul/15/europe-economists-letters-national-autonomy], última consulta em 26 de novembro de 2012. Mas há incêndios que (ainda) não podem ser apagados.

([3]) Na medida em que estas se continuam a entender a si próprias e a apresentar-se como ciências nomotéticas. Mas esta não é uma acusação que possa ser feita à sociologia de Frankfurt.

([4]) A datação do início de um processo é inevitavelmente mais ou menos arbitrária, uma vez que a história está sempre interligada e tudo tem sempre uma história prévia. Apesar disso, existem cesuras e momentos estruturantes. Tornou-se, entretanto, um lugar-comum – que eu não tenho qualquer razão para questionar – afirmar que os anos 70 do século XX marcaram o fim de uma era e o início de outra.

([5]) Ver o meu estudo sobre a liberalização da economia política alemã desde os anos 70 (Streeck 2009b). Sobre a análise do capitalismo enquanto processo evolutivo ver Streeck (2011c).

([6]) Tal como no conceito de dependência do percurso (Pierson 2000; 2004).

([7]) Para uma crítica da abordagem das «Varieties-of-Capitalism» ver Streeck (2009b; 2011b).

([8]) Ver a bibliografia sobre a mudança do «modelo alemão» de relações laborais. Os primeiros pontos de rutura no sistema de formação de salários a nível supra-empresarial ainda puderam ser interpretados, nos anos 80, como uma adaptação flexível a condições que se haviam alterado, com o objetivo de manter o sistema. Quando o processo de dissolução avançou, começou a impor-se a interpretação de que este só iria provocar uma «dualização» do sistema, continuando o regime antigo, apesar de ter perdido o seu caráter universal (Palier e Thelen 2010). Contudo, quanto mais a margem do sistema penetrava no cerne do mesmo – mantendo-se o rumo de evolução – tanto mais esta interpretação teve de começar a ser abandonada (quanto mais lenta e progressivamente, tanto mais inevitavelmente) e o processo a ser descrito como aquilo que já era visível desde o início: um processo de liberalização da área social controlada, até então, pela política e não pelas forças do mercado (Hassel 1999; Streeck 2009b).

([9]) O conceito de «causa contrariante» é central para o teorema marxista da queda tendencial da taxa de lucro (Marx 1966 [1894], 242 ss.). Por isso, a «lei» não é determinista, porque prevê a possibilidade de a tendência – tida como real – para a queda da taxa de lucro poder ser travada por desenvolvimentos contrários. Estes desenvolvimentos explicariam, então, também o efeito de uma causa – precisamente da «queda tendencial» –, que não poderia ser observada empiricamente, por ser contrariada. Também Polanyi considera a ideia de causa contrariante central quando fala do «contramovimento» da sociedade contra a expansão dos mercados e do seu alastramento à «mercadoria fictícia» da terra, do trabalho e do capital (Polanyi 1957 [1944], cap. 11).

([10]) Sobre a reanimação do conceito de mudança dialética na teoria das instituições modernas ver Greif (2006), assim como Greif e Laitin (2004)

([11]) Isto aplica-se obviamente também – e na realidade, em especial – a Max Weber que, no entanto, durante toda a sua vida se absteve – provavelmente por prudência – de discutir abertamente com Marx ou, sequer, de o citar. Por conseguinte, na Alemanha, as «abordagens» «marxistas» foram eliminadas das disciplinas das ciências sociais de forma incomparavelmente mais radical ou, então, houve uma demarcação muito mais rigorosa das mesmas do que nos países de origem do capitalismo, os EUA e a Grã-Bretanha, onde conceitos como «capitalismo» ou «classe» sempre fizeram parte da linguagem corrente das ciências sociais. Basta ler as obras da «teoria da modernização» americana dos anos 50 e 60 populares na época – por exemplo, Rostow (1990 [1960] ou Kerr *et al.* (1960) –, para ver a naturalidade com que a elite académico-política da potência mundial capitalista liderante da época recorria a termos centrais – sempre mal ou bem entendidos – da economia política marxista.

I.

Da crise de legitimidade à crise orçamental

Há muitas razões para considerar injusto dizer que as teorias da crise neomarxistas que circulavam em Frankfurt nos anos 60 e 70 foram refutadas nas décadas seguintes. Talvez a transformação e a substituição de um grande modelo social como o capitalismo seja pura e simplesmente mais demorada – demasiado demorada para os nossos teóricos da crise, que gostariam de saber ainda no seu tempo de vida se as suas teorias estavam correctas. Também parece que a transformação social implica desvios demorados, que, teoricamente, não precisariam de existir e, por isso, só podem ser explicados – quando muito – *a posteriori* e *ad hoc*. De qualquer modo, gostaria de defender a tese de que a crise na qual o capitalismo se encontra hoje, no início do século XXI – uma crise da sua economia, assim como da sua política –, só é compreensível se for entendida como o ponto alto (até aqui) de um desenvolvimento que começou no fim dos longos anos 60, isto é, por volta de 1975, e cujas primeiras tentativas de interpretação incluem as teorias da crise daquela época.

Retrospetivamente, deixou de ser polémico que os anos 70 – com o fim da reconstrução pós-guerra, o início da derrocada do regime monetário internacional, que não representava nada menos do que a ordem política mundial do capitalismo depois da guerra (Ruggie 1982), e o regresso de perturbações e paralisações da atividade económica associadas a crises como momentos do desenvolvimento capitalista – constituíram um período de viragem ([1]). A sociologia de Frankfurt, que sofreu vários tipos de influência do marxismo, tinha um acesso intuitivo privilegiado ao dramatismo político e económico daquela época. Apesar disso, as suas tentativas de inserir as perturbações daquela época – desde as ondas de greves de 1968 (Crouch e Pizzorno 1978) até à primeira «crise petrolífera» – no contexto histórico mais amplo do desenvolvimento do capitalismo moderno foram rapidamente esquecidas, assim como as intenções práticas que sempre estiveram associadas à teoria da crise enquanto teoria crítica. Aconteceram demasiadas coisas surpreendentes. A teoria do capitalismo tardio (Habermas 1973; 1975; Offe 1972b; 1975) tinha procurado redefinir as tensões e ruturas na economia política da época. No entanto, não conseguiu compreender a direção em que estas evoluíram posteriormente, acabando por desaparecer ou por ser sanadas. Ao que parece, um dos problemas desta teoria consistiu em ter assumido, no essencial, a descrição que a economia capitalista dos «anos de ouro» fazia de si mesma como uma aliança tecnocrática de controlo de governos e grandes empresas, concebida e apropriada para garantir um crescimento estável e para superar definitivamente a suscetibilidade económica a crises do capitalismo. O que parecia duvidoso a esta teoria não era a *dirigibilidade* política do capitalismo moderno, mas sim a *possibilidade de legitimação* do mesmo. De acordo com a minha tese, esta teoria, ao subestimar assim o capital enquanto agente político e força social capaz de assumir estratégias, e ao sobrestimar a

capacidade de ação e planeamento da política estatal, substituiu a teoria económica pela teoria do Estado e da democracia, desistindo, em seu prejuízo, de uma peça nuclear da herança da economia política marxista.

Foram sobretudo três os desenvolvimentos para os quais a teoria da crise da época de 1968 estava mal preparada ou nem sequer estava preparada. O primeiro foi a mudança do capitalismo moderno para mercados «autorregulados» – iniciada havia pouco, com um sucesso surpreendente – na sequência da grande experiência neoliberal de revitalização mundial da dinâmica capitalista de acumulação através de todo o tipo de desregulamentação, privatização e expansão do mercado e em todas as direções imagináveis. Quem assistiu de perto a este processo, nos anos 80 e 90, sentiu rapidamente dificuldades com o conceito de capitalismo tardio ([2]). O mesmo se podia dizer, em segundo lugar, da expectativa de uma crise de legitimação e motivação face à propagação rápida – cujo início havia sido já nos anos 70 – e à elevada aceitação cultural de formas de vida adaptadas ao mercado, movidas pelo mesmo e com expressão na procura entusiasta, sobretudo por parte das mulheres, de trabalho remunerado «alienado», assim como numa sociedade de consumo que se desenvolvia para lá de todas as expectativas (Streeck 2012a). Em terceiro lugar, as crises económicas que acompanharam a transformação do capitalismo do pós-guerra no capitalismo neoliberal, em especial a inflação dos anos 70 e o endividamento dos Estados nos anos 80, ficaram bastante à margem das teorias da legitimação ([3]) – ao contrário da declaração de Godthorpe e Hirsch (Goldthorpe 1978; Hirsch e Goldhorpe 1978), inspirada em Durkheim, acerca da inflação como expressão da anomia da política de distribuição, e ao contrário de autores como James O'Connor, que nos anos 60 já tinha previsto – embora nas categorias de uma mundivisão marxista – uma «crise orçamental do Estado» e a subsequente aliança socialista e revolucionária entre funcionários de Estado sindicalizados e os seus clientes na população segregada excedente (O'Connor 1972; 1973).

Gostaria de propor em seguida uma narrativa histórica da evolução capitalista desde os anos 70 que estabelece uma ligação entre aquilo que interpreto como uma revolta do capital contra a *economia mista (mixed economy)* do período pós-guerra, a ampla popularidade dos mercados de trabalho e de consumo em expansão após o fim dos breves anos 70, e ainda a sequência de fenómenos de crise económica desde aquela época até hoje – uma sequência que atingiu, atualmente, o seu ponto alto numa crise tripla: dos bancos, dos orçamentos públicos e do crescimento económico. Considero o «desencadeamento» (Glyn 2006) do capitalismo global no último terço do século XX um resultado da resistência dos detentores do capital e daqueles que dispõem do mesmo – da classe dos «dependentes do lucro» – às múltiplas restrições que o capitalismo foi obrigado a aceitar depois de 1945 para voltar a ser politicamente aceitável nas condições da concorrência de sistemas. Penso que a explicação para este êxito, assim como para o facto de a revitalização do sistema capitalista enquanto economia de mercado ter sido possível – contra todas as expectativas –, se deve, entre outras coisas, a uma política estatal que comprou tempo com dinheiro ao sistema capitalista, garantindo uma espécie de lealdade das massas ao projeto neoliberal de sociedade enquanto sociedade de consumo de uma forma que a teoria do capitalismo tardio pura e simplesmente não podia imaginar. Fê-lo, primeiro, através do inflacionamento da massa monetária, depois, através de um endividamento público crescente e, por fim, através da concessão generosa de crédito às famílias. Contudo, passado algum tempo, estas estratégias esgotaram-se de uma forma bastante familiar à teoria da crise neomarxista, começando a minar o funcionamento da economia capitalista, que também depende do respeito e da satisfação das expectativas capitalistas de um retorno justo *(just*

return). Tudo isto fez surgir – repetidamente e por fases – problemas de legitimação, ainda que não em primeira linha junto das massas, mas sim do capital. Estes problemas assumiram a forma de crises económicas de reprodução e acumulação que, por seu lado, puseram em perigo a legitimação do sistema junto das populações com autoridade democrática. Este perigo só pode ser ultrapassado – como mostrarei mais adiante – à custa de uma maior liberalização da economia política e de uma imunização da política económica contra a pressão democrática de base, cujo objetivo é recuperar a confiança dos «mercados» no sistema.

Retrospetivamente, a história da crise do capitalismo tardio desde os anos 70 afigura-se como um desenvolvimento da tensão, muito antiga e fundamental, entre o capitalismo e a democracia – como dissolução progressiva de um casamento forçado, arranjado entre ambos depois da Segunda Guerra Mundial. Ao transformarem-se em problemas de acumulação, os problemas de legitimação do capitalismo democrático perante o capital exigiram como condição para a sua solução que a economia capitalista se libertasse cada vez mais da intervenção democrática. Assim, o lugar de garantia de uma base popular para o capitalismo moderno transferiu-se da política para o mercado, enquanto mecanismo de geração dos motivos capitalistas fundamentais da ganância e do medo (*greed and fear*) ([4]), ao mesmo tempo que crescia a imunização da economia contra a democracia enquanto democracia de massas. Descreverei esta evolução como uma transformação do sistema de instituições político-económico keynesiano, da fase de constituição do capitalismo do pós-guerra num regime económico neo-hayekiano.

Concluirei que, ao contrário dos anos 70, é possível estarmos, hoje, de facto, na fase tardia da configuração político-económica do período pós-guerra – uma fase que havia sido antecipada, se não mesmo desejada, embora de outra forma, nas teorias da crise daquela época. Tenho a certeza de que estamos, hoje, numa fase tardia da *democracia*, na medida em que a democracia, tal como a conhecemos, está prestes a ser esterilizada como democracia de massas redistributiva e reduzida a uma combinação de Estado de direito e distração pública. Pretendo mostrar que este processo de *desdemocratização do capitalismo através de deseconomização da democracia* avançou muito, desde a crise de 2008, incluindo, aliás, precisamente na Europa.

Todavia, temos de deixar em aberto a questão de saber se o nosso tempo também constitui uma fase tardia do *capitalismo*. A pretensão – institucionalizada numa democracia transformada pelo neoliberalismo – de se contentar com a justiça de mercado é visivelmente tudo menos incompatível com o capitalismo. No entanto, apesar de todos os esforços de reeducação, é possível que uma parte da população tenha mantido algumas expectativas difusas de justiça social que uma democracia regressada a um *laissez faire* de economia de mercado não consegue canalizar, podendo estas transformar-se na força motriz de movimentos de protesto anarquistas. Sabemos que as teorias da crise mais antigas falam continuamente desta possibilidade. Porém, terá de ficar em aberto se protestos deste tipo podem constituir um perigo para a estabilidade da «sociedade capitalista de dois terços» emergente ou até da sua «plutonomia» ([5]) global: as diversas técnicas – desenvolvidas e experimentadas sobretudo nos Estados Unidos – de gestão de uma classe baixa que foi deixada para trás parecem ser exportáveis, também para a Europa. Por isso, a questão mais útil para atingir o objetivo poderia ser a de saber se, após a salvação, ainda possível, dos riscos e efeitos secundários do *doping* monetário e quando, no futuro, for necessário prescindir do mesmo, ainda haverá drogas de crescimento alternativas para manter em funcionamento a acumulação do capital nos países ricos. Quanto a isto, resta-nos especular, como eu

faço nas observações finais, com as quais termino este livro.

Um novo tipo de crise

O capitalismo das sociedades democráticas ricas encontra-se, atualmente, numa crise tripla, que dura há anos, sem fim à vista: uma *crise bancária*, uma crise das *finanças públicas* e uma crise da *«economia real»*. Ninguém previu esta situação sem precedentes – nem nos anos 70 nem nos anos 90. Na Alemanha, a crise quase não se fez notar, durante anos, devido a circunstâncias especiais, bastante casuais e – visto de fora – exóticas ([6]), pelo que se verificou a tendência para as pessoas se advertirem a si próprias e aos outros para não cederem à «histeria da crise». Pelo contrário, na maioria das outras democracias ricas, incluindo os Estados Unidos, em 2012 já a crise interferia há muito na vida e nos planos de vida de gerações inteiras, estando prestes a revolver radicalmente as condições sociais de vida.

Primeiro, a *crise bancária* deveu-se ao facto de, no capitalismo financeiro do mundo ocidental, demasiados bancos terem concedido demasiados créditos, tanto públicos como privados, dos quais uma parte inimaginável se transformou repentinamente em crédito malparado. Como nenhum banco pode ter a certeza de que o banco com o qual está a fazer negócio não irá à falência amanhã, os bancos não querem emprestar dinheiro uns aos outros ([7]). Além disso, receiam que os seus clientes se sintam incentivados a qualquer momento a iniciar uma corrida aos bancos (*bank run*), para levantar os seus depósitos e depositar o dinheiro noutro lugar, supostamente seguro. Os bancos veem-se obrigados a conter-se na concessão de crédito, uma vez que as autoridades de supervisão esperam que eles aumentem o seu capital próprio em relação às dívidas, para ficarem menos expostos a riscos. A assunção do crédito malparado, a garantia ilimitada para os depósitos e a recapitalização dos bancos pelo Estado, preferencialmente de todos em simultâneo, poderia constituir uma ajuda. Mas os montantes necessários para «salvar os bancos» deste modo poderiam ascender a valores astronómicos e os Estados já estão sobre-endividados. No entanto, a queda de alguns bancos, que levaria, depois, à queda de outros, poderia ficar tão ou mais cara do que isto. Contudo, neste caso – e este é o cerne do problema –, também só é possível fazer estimativas.

Em segundo lugar, no que diz respeito à *crise orçamental*, ela resulta dos défices dos orçamentos públicos ao longo de décadas e do correspondente endividamento crescente dos Estados, realidades que remontam aos anos 70 (Figura 1.1) ([8]), assim como da obtenção dos empréstimos, necessária após 2008, para salvar tanto a indústria financeira, através da recapitalização de institutos financeiros e da aquisição de títulos de dívida que perderam o valor, como a economia real, através de estímulos fiscais. O risco acrescido de insolvência do Estado reflete-se nos elevados custos de financiamento para dívidas antigas e recentes numa série de países. Para recuperar a «confiança» dos «mercados monetários», os Estados europeus impõem a si próprios e aos seus cidadãos duras medidas de austeridade, vigiando-se mutuamente, podendo as medidas chegar a incluir a proibição de qualquer novo endividamento público. Contudo, estas medidas não ajudam a resolver a crise bancária, nem, muito menos ainda, a recessão da economia real. Também é discutível se a austeridade consegue pelo menos reduzir a dívida, uma vez que não só não promove o crescimento económico, como, provavelmente, até o prejudica. No entanto, o crescimento é, no mínimo, tão importante para a redução da dívida pública como o equilíbrio orçamental.

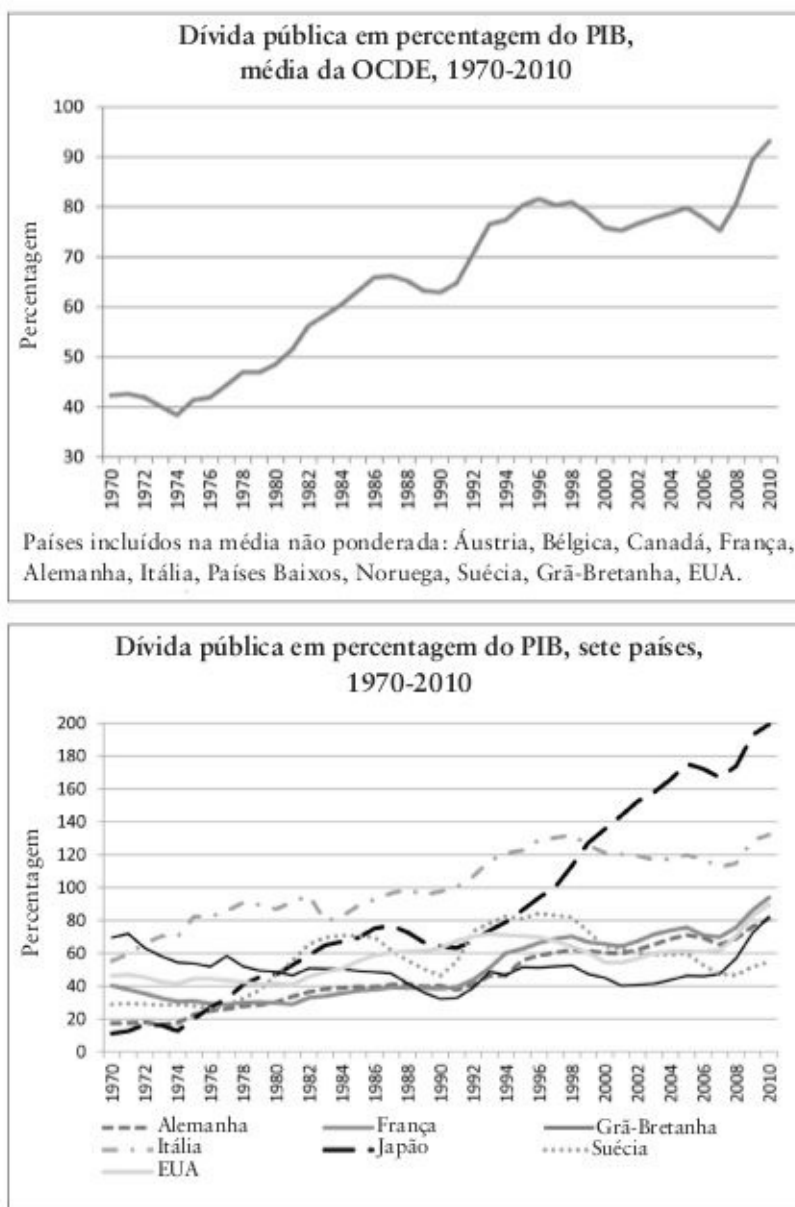
Figura 1.1

OECD Economic Outlook: Statistics and Projections, publicações em curso.

Figura 1.2

As consequências da crise de 2008 para a economia real, sete países

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alemanha	PIB	100,0	103,9	107,4	108,3	102,8	106,4	109,7
	Emprego	65,5	67,2	69,0	70,1	70,3	71,1	72,5
	Desemprego	11,2	10,3	8,7	7,5	7,7	7,1	5,9
França	PIB	100,0	102,7	105,0	104,7	102,0	103,4	105,2
	Emprego	63,7	63,6	64,3	64,9	64,0	63,8	63,8
	Desemprego	8,9	8,8	8,0	7,4	9,1	9,4	9,3
Itália	PIB	100,0	102,3	103,9	102,6	97,0	98,7	99,2
	Emprego	57,6	58,4	58,7	58,8	57,5	56,9	57,0
	Desemprego	7,7	6,8	6,1	6,7	7,8	8,4	8,4
Japão	PIB	100,0	101,7	103,9	102,8	97,1	101,4,	100,7
	Emprego	69,4	70,1	70,9	71,1	70,5	70,6	71,2
	Desemprego	4,4	4,1	3,8	4,0	5,1	5,1	4,6
Suécia	PIB	100,0	104,6	108,1	107,3	102,0	107,9	112,2
	Emprego	72,3	73,1	74,2	74,3	72,2	72,7	74,1
	Desemprego	7,5	7,1	6,2	6,2	8,3	8,4	7,5
Grã-Bretanha	PIB	100,0	102,6	106,2	105,0	100,4	102,5	103,2
	Emprego	71,8	71,6	71,5	71,5	69,9	69,5	69,5
	Desemprego	4,8	5,4	5,3	5,6	7,6	7,8	8,0
Estados Unidos	PIB	100,0	102,7	104,6	104,3	100,6	103,7	105,5
	Emprego	71,5	72,0	71,8	70,9	67,6	66,7	66,6
	Desemprego	5,1	4,6	4,6	5,8	9,3	9,6	9,0
Grécia	PIB	100,0	105,5	108,7	108,5	105,0	101,3	94,3
	Emprego	60,1	61,0	61,4	61,9	61,2	59,6	55,6
	Desemprego	9,9	8,9	8,3	7,7	9,5	12,5	16,0
Espanha	PIB	100,0	104,1	107,7	108,7	104,6	104,5	105,3
	Emprego	64,3	65,7	66,6	65,3	60,6	59,4	58,5
	Desemprego	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0	20,1	20,3
Portugal	PIB	100,0	101,4	103,8	103,8	100,8	102,2	100,6
	Emprego	67,5	67,9	67,8	68,2	66,3	65,6	64,2
	Desemprego	7,7	7,7	8,0	7,6	9,5	10,8	11,7
Irlanda	PIB	100,0	105,3	110,8	107,5	100,0	99,5	100,2
	Emprego	67,5	68,5	69,2	68,1	62,5	60,4	59,6
	Desemprego	4,8	4,7	4,7	5,8	12,2	13,9	14,6

Employment and labour markets: Key tables from OECD - **ISSN 2075-2342 - © OECD 2012; OECD Economic Outlook: Statistics and Projections, publicações em curso.**

Terceiro, e por último, a *crise da economia*, que se manifesta numa elevada taxa de desemprego e na estagnação da economia (Figura 1.2) ([9]), deve-se, em parte, ao facto de as empresas e os consumidores terem dificuldade em obter crédito dos bancos, por muitos deles já terem atingido um nível elevado de endividamento e por causa da aversão ao risco e da escassez de capital dos bancos. Deve-se ainda ao facto de os Estados serem obrigados a reduzir as suas despesas ou, quando não resta qualquer outra solução, a aumentar os impostos. A estagnação da economia real agrava a crise orçamental e, indiretamente, a crise do setor bancário, através do incumprimento dos pagamentos causados por aquela.

Existe, manifestamente, uma ligação estreita entre as três crises: a crise bancária está ligada à crise do Estado através do *dinheiro*, a crise bancária está ligada à crise da economia real através do *crédito*, e as crises das finanças públicas estão ligadas à economia real através das *despesas e receitas públicas*. As crises reforçam-se reciprocamente, sendo que a dimensão, a ponderação e a interligação das três crises variam de país para país. Existem, simultaneamente, múltiplas interações entre os países: bancos que vão à falência podem arrastar consigo bancos noutros países; a subida generalizada de juros de dívida soberana, provocada pela insolvência de um país, pode arruinar as finanças públicas de muitos outros países; conjunturas favoráveis e recessões a nível nacional têm impacto internacional, etc. Na Europa, os nexos e as interações adquirem uma forma e uma dinâmica particulares devido ao sistema institucional da União Monetária Europeia, como veremos mais adiante.

No verão de 2012, a atual crise das democracias capitalistas já durava havia mais de quatro anos. Ela manifesta-se de formas sempre surpreendentemente novas, surgindo em primeiro plano novos países,

crises e combinações de crises. Ninguém sabe o que vai acontecer a seguir; os temas mudam todos os meses, por vezes todas as semanas, mas quase todos voltam em algum momento. O campo de ação política está minado com um número interminável de efeitos secundários imprevisíveis. Se há casos em que se pode falar de complexidade, este é um deles. Faça o que fizer a política para resolver um problema, cria outro problema – a curto ou a longo prazo. O que põe fim a uma crise agrava a outra; por cada cabeça da Hidra que se corta crescem duas novas cabeças. É necessário abordar demasiados problemas em simultâneo; as soluções de curto prazo impossibilitam soluções de longo prazo. Aliás, nem sequer se procuram soluções de longo prazo, uma vez que os problemas de curto prazo exigem prioridade; surgem buracos por todo o lado que só podem ser tapados abrindo novos buracos noutro lado. Não houve nenhum momento posterior à Segunda Guerra Mundial em que os governos reunidos do Ocidente capitalista tivessem transmitido uma imagem de tal desnorte e em que tivesse sido possível pressentir tanto pânico puro e simples por trás das fachadas de serenidade otimista e de um domínio da situação que resulta da superação de perigos.

Duas surpresas para a teoria da crise

As teorias da crise neomarxistas ensinadas em Frankfurt por volta de 1968 ([10]) não se referem aos bancos e aos mercados financeiros, o que não admira, uma vez que, naquela época, ninguém podia prever a «financeirização» do capitalismo moderno.

No entanto, também não se fala de ciclos conjunturais, crises de crescimento e limites de crescimento, subconsumo e superprodução. É possível que os autores das teorias pretendessem, assim, distinguir-se do determinismo economicista que alguns – como foi certamente o caso do marxismo soviético ortodoxo – deixaram penetrar na teoria do capitalismo marxista. No entanto, teria sido mais importante aquilo que devemos designar como «espírito da época»: a ideia, dominante naquela altura – incluindo, surpreendentemente, em vastos círculos da esquerda –, de que a economia capitalista se havia transformado numa máquina de prosperidade dominável do ponto de vista tecnocrático, que pode ser mantida em funcionamento regular e isenta de crises, com ajuda do conjunto de instrumentos keynesiano que permite uma interação ordenada dos Estados e das grandes empresas. A reprodução material da sociedade industrial capitalista parecia, assim, garantida, a propensão da evolução capitalistas para crises, superada, e a «depauperação» da classe operária, ainda prevista pela ortodoxia, afastada para muito longe.

Tudo isto refletia, sem dúvida, a experiência de duas décadas de crescimento económico rápido e quase ininterrupto – e, no que diz respeito à Alemanha, a experiência da crise de 1966, posteriormente, quase nunca reconhecida como tal, bem como a sua superação pela política económica «moderna» e anticíclica da grande coligação. De acordo com a opinião de muitos contemporâneos, com esta política a República Federal da Alemanha superara o seu mal-entendido ordoliberal, abrindo-se aos outros Estados do Ocidente capitalista cujas economias nacionais «mistas» estavam cheias de empresas públicas, autoridades de planeamento, conselhos setoriais, comités de desenvolvimento regional, negociações sobre política de rendimentos, etc., tal como descreveu pormenorizadamente Andrew Shonfield no seu livro *Modern Capitalism* (1965), popularizado na Alemanha por Karl Schiller. Este «otimismo da

controlabilidade» – uma palavra que só começou a ser utilizada quando aquilo que designava já tinha desaparecido – reinou nos Estados Unidos durante a liderança de Kennedy e Johnson, com as suas equipas de conselheiros económicos formados pela teoria keynesiana e, por conseguinte, favoráveis ao intervencionismo. O planeamento era tudo menos um anátema e a possibilidade de convergência entre capitalismo e comunismo era um tema legítimo no debate político-económico: o mercado capitalista precisava de mais planeamento, o planeamento comunista precisava de mais mercado – assim, o capitalismo e o comunismo podiam encontrar-se a meio caminho (Kerr *et al*. 1960). A economia enquanto mecanismo ocupou o lugar do capital enquanto classe nas teorias da época; «a técnica e a economia enquanto ideologia» (segundo Habermas 1969) assumiram o lugar antes reservado ao poder e aos interesses nestas teorias. A crença de que a economia, no essencial, não passava de uma questão técnica, estava tão difundida entre sociólogos como entre economistas. Um exemplo, entre muitos outros, disto mesmo é Amitai Etzioni, com o seu livro *The Active Society*, do ano de 1968. Esta obra constitui provavelmente a tentativa mais ambiciosa de determinar as condições nas quais as sociedades democráticas modernas poderiam escolher livremente o rumo da sua evolução e proceder, na prática, à sua escolha. O livro de 666 páginas só refere a economia uma vez e apenas para constatarque,hoje,«asnaçõesocidentais»poderiamconfiarnasua capacidade de «controlar processos sociais globais recorrendo amplamente a instrumentos keynesianos, entre outros, para impedir uma inflação descontrolada e uma depressão, assim como para gerar crescimento económico» (Etzioni 1968) ([11]).

Quanto a Frankfurt, a reinterpretação do capitalismo moderno como um sistema de gestão tecnocrática da economia – uma nova espécie de «capitalismo de Estado» – deve-se, sobretudo, a Friedrich Pollock, um membro do Instituto de Estudos Sociais, tanto antes como depois de ter emigrado. Pollock assumiu o papel de perito em economia no Instituto de Estudos Sociais. Segundo Pollock, o capitalismo, ao longo da sua evolução, transformou-se num capitalismo completamente planeado pelo Estado, «de modo que nada de essencial foi deixado ao funcionamento das leis de mercado ou a outras ‘leis da economia’» (Pollock 1981 [1941], 87). O pós-guerra e o fim do fascismo e da economia da guerra não foram motivos suficientes para Pollock – que morreu em 1970 – alterar a sua avaliação. Na opinião dele, o surgimento das grandes empresas e de instrumentos de planeamento estatal cada vez mais desenvolvidos pôs termo definitivamente ao tempo do *laissez-faire*, transformando o capitalismo avançado num sistema económico regulado pela política e, em princípio, não sujeito a crises. No fascismo e no socialismo de Estado, assim como no *New Deal* – os três sistemas sociais pós-capitalistas – o primado da política tinha substituído o primado da economia, superando a propensão a crises, intrínseca ao capitalismo de concorrência original, desorganizado e caótico. Na perspetiva de Adorno e Horkheimer – segundo Helmut Dubiel, na sua introdução a um livro com textos de Pollock – a «teoria do capitalismo de Estado de Pollock [...] constituía a apresentação pormenorizada de uma ordem social na qual as grandes burocracias estatais conseguiam controlar o processo económico de tal forma que se pode falar de um primado da política sobre a economia em condições não socialistas». Além disso, «a tese de Pollock de um domínio puramente político e não intermediado pela economia [...] ofereceu a Horkheimer e Adorno a justificação político-económica para deixarem de considerar urgente ocupar-se da economia política» (em Pollock 1975, 18ss.) ([12]).

Embora nem as teorias da crise de Frankfurt dos anos 70 nem os economistas keynesianos nos Estados

Unidos tenham previsto um colapso económico do capitalismo, as suas teorias continuavam a ser teorias da crise, críticas do capitalismo. Só que, para elas, o ponto de rutura do capitalismo já não se situava na sua economia, mas sim na sua política e na sua sociedade: não do lado da economia, mas da democracia, não do capital, mas do trabalho, não na integração sistémica, mas na integração social (Lockwood 1964). O problema não estava na produção de valor acrescentado – acreditava-se que as suas «contradições» se haviam tornado controláveis –, mas na sua legitimação; a questão não era saber se o capital transformado na economia da sociedade iria conseguir abastecer a sociedade, mas sim se aquilo que este conseguia fornecer seria suficiente para levar os seus beneficiários a continuar a participar no jogo. Por isso, na perspetiva das teorias da crise dos anos 60 e 70, a crise iminente do capitalismo não era uma crise de (subou super-)produção, mas sim uma *crise de legitimação*.

Numa perspetiva *a posteriori* e à distância, as intuições daquela época evocam conceitos como aqueles que podemos encontrar na hierarquia de necessidades de Maslow (Maslow 1943): quando a existência material está assegurada, são libertadas pretensões não materialistas que exigem satisfação, relativas à autorrealização, à libertação, ao reconhecimento, a comunidades autênticas e semelhantes ([13]). Supunha-se que, nas novas condições históricas de bem-estar garantido, acabaria por deixar de ser possível impor a disciplina repressiva que o capitalismo enquanto organização social exigia das pessoas, bem como o caráter coercivo do trabalho assalariado alienado. Com o fim da escassez, graças à evolução das forças produtivas, o domínio – institucionalizado, entre outras coisas, em hierarquias supérfluas no local de trabalho e numa remuneração diferenciada segundo um princípio de desempenho, obsoleto do ponto de vista económico – tornou-se cada vez menos reproduzível ([14]). A participação nas decisões e a democracia, a libertação no e do trabalho constituíam possibilidades à espera de ser descobertas e concretizadas (Gorz 1967, 1974). A mercantilização do ser humano e a competição em lugar da solidariedade constituíam modos de vida ultrapassados e que seriam cada vez mais reconhecidos como tal. As exigências de democratização de todos os domínios da vida e de participação política para além dos limites estabelecidos pelas instituições políticas existentes unir-se-iam numa rejeição do capitalismo como forma de vida e estilhaçariam por dentro a organização obsoleta do trabalho, bem como a vida baseada na propriedade individualista. Foi sobretudo por isso que a investigação empírica da Escola de Frankfurt naquela época se concentrou na consciência política de estudantes e trabalhadores, assim como nos sindicatos e no seu potencial para serem mais do que apenas máquinas de produção de salários. Pelo contrário, os mercados, o capital e os capitalistas não eram referidos e a economia política foi substituída – ou pelo menos completada – pelas teorias da democracia e da comunicação.

Na realidade, aconteceu precisamente o contrário: não foram as massas que se recusaram a seguir o capitalismo do pós-guerra, acabando com ele, mas sim o capital na forma das suas organizações, organizadores e proprietários. Quanto à legitimidade junto de vastos setores da população – dos «cidadãos na província» – da sociedade capitalista do trabalho assalariado e do consumo, esta registou um crescimento nas décadas seguintes aos longos anos 60 completamente inesperado para a teoria da crise. Enquanto a luta contra o «teor do consumo» ainda teve alguma ressonância junto dos estudantes de 1968, pouco tempo depois começou um período de consumismo e de comercialização nunca visto no mundo, com a participação ativa e maioritária precisamente da geração que, ainda havia pouco, lamentava e combatia a mercantilização da vida no capitalismo (Streeck 2012a). Os mercados de bens de

consumo, como automóveis, vestuário, cosméticos, alimentos e eletrónica de consumo, e de serviços, como cuidados do corpo, turismo e entretenimento, expandiram-se com uma dinâmica inédita, tornando-se os motores mais importantes do crescimento capitalista. As inovações cada vez mais rápidas dos processos e produtos, possibilitadas pela difusão rápida da microeletrónica, reduziram o ciclo de vida de um número crescente de bens de consumo, permitindo uma diferenciação dos produtos cada vez mais profunda, em resposta aos desejos de grupos de clientes cada vez mais especializados ([15]). Ao mesmo tempo, a economia monetária conquistava permanentemente novos domínios da vida social, reservados até então a amadores, abrindo-os à produção e subtração do valor acrescentado; o desporto, que se tornou nos anos 80 um negócio global bilionário, constitui um exemplo, entre outros, disto mesmo.

O trabalho assalariado – ou, na linguagem de 1968, a dependência do salário – também passou por uma reabilitação inesperada pela teoria da crise de legitimação. A partir dos anos 70, as mulheres em todos os países do mundo ocidental entraram nos mercados de trabalho e viveram como uma libertação daquilo que lhes parecia, então, uma escravatura não remunerada na família, aquilo que, pouco antes, ainda era estigmatizado como escravatura salarial e considerado historicamente ultrapassado ([16]). A popularidade do trabalho remunerado das mulheres continuou a aumentar ininterruptamente nas décadas seguintes, apesar de, regra geral, ser mais mal pago. Na realidade, as mulheres que penetraram no mercado de trabalho tornaram-se, muitas vezes, aliadas dos empregadores no seu esforço de desregulamentação do mesmo, de forma a permitir, assim, fazer *dumping* às *outsiders* em relação aos *insiders* masculinos. De resto, existe uma estreita ligação entre o aumento do trabalho assalariado feminino e a mudança simultânea das estruturas familiares: o número de divórcios aumentou, o número de casamentos baixou, assim como o número de filhos, enquanto a percentagem de filhos em relações familiares instáveis aumentou, o que fez subir ainda mais a oferta de trabalho feminina (Streeck 2009a).

A partir daí, o trabalho remunerado também se tornou para as mulheres o veículo mais importante de integração e de reconhecimento social. Ser «dona de casa» constitui, hoje, um estigma; na linguagem corrente, o «trabalho» tornou-se sinónimo de trabalho remunerado, avaliado no mercado, e de trabalho a tempo inteiro. As mulheres, em especial, ganham prestígio social quando conseguem conciliar «filhos e carreira», mesmo que a «carreira» seja de operadora de caixa de supermercado – em caso ideal, a tempo inteiro, naturalmente. Adorno – muito mais pessimista do que os teóricos da crise de legitimação – identificaria esta situação, assim como o consumo frenético das últimas três ou quatro décadas, como a «satisfação na alienação», estando plenamente convencido da capacidade da indústria cultural para a produzir e preservar. O neoprotestantismo, cujos adeptos se orgulham da sua vida estruturada minuciosamente ao serviço da «conciliação da família e da profissão» e do esgotamento permanente causado pela mesma (Schor 1992), assim como o fanatismo e o feminismo da autovalorização em termos de capital humano – a internalização do cálculo dos rendimentos resultantes da educação nos projetos de vida de gerações inteiras – puseram tanto um termo à «crise do trabalho assalariado» e ao princípio do desempenho, como o «novo espírito do capitalismo», descoberto por Boltanski e Chiapello (Boltanski e Chiapello 2005), com o seu aproveitamento de novos espaços de criatividade e autonomia no lugar de trabalho enquanto meio de integração aprofundada na empresa e enquanto veículo de identificação personalizada com os objetivos da mesma ([17]).

A lealdade das massas de trabalhadores e consumidores em relação ao capitalismo do pós-guerra revelou-se estável, mas o mesmo não se pode dizer, de modo algum, do capital. O problema das teorias

da crise de Frankfurt nos anos 70 residia no facto de não terem atribuído qualquer intencionalidade e capacidade estratégica ao capital, uma vez que o tratavam como aparelho e não como agência, como meio de produção e não como classe ([18]). Portanto, tiveram de fazer as suas contas sem o ter em conta. Na obra de Schumpeter, para não falar de Marx, «o capital» ainda era considerado um foco de turbulência permanente, uma perturbação permanente da sociedade económica moderna – o ponto de partida para uma «destruição criativa» contínua (Schumpeter 2006 [1912]) –, forçado a acalmar pelo socialismo inevitável da burocracia. Weber já o havia visto e previsto, sendo possível, em parte, que a estranha imobilidade do capital na teoria da crise de legitimação remonte ao seu pensamento. Porém, isto não permitia abordar aquilo que haveria de acontecer nas décadas posteriores aos longos anos 60. Então, o capital revelou-se como jogador e não como brinquedo – como um predador (e não como animal de criação). Considerou o enquadramento institucional da «economia social de mercado» após 1945 como uma jaula que se tinha tornado demasiado pequena e começou a convencer-se cada vez mais da urgência de se libertar dela.

As teorias neomarxistas da crise, de Frankfurt, reconheceram há quatro décadas, de forma diferente e mais perfeita de que a maioria das outras teorias do capitalismo social da época, a fragilidade interna do mesmo. Mas não avaliaram corretamente as suas causas e, portanto, também o rumo e a dinâmica de mudança histórica iminente. A abordagem destas teorias excluía a possibilidade de ser o capital e não o trabalho a retirar legitimidade ao capitalismo democrático, tal como este se tinha desenvolvido nos *trente glorieuses* ([19]). Na realidade, a história do capitalismo posterior aos anos 70 do século XX, incluindo as sucessivas crises económicas ocorridas neste período, é a história de evasão do capital à regulação social que lhe foi imposta após 1945, mas que ele próprio nunca desejou. Na sua origem, estavam as revoltas dos trabalhadores por volta de 1968 e a confrontação dos empregadores das sociedades industriais maduras com uma nova geração de trabalhadores que consideravam como adquiridos as taxas de crescimento e o progresso social permanente da fase da reconstrução e, em geral, as promessas políticas dos anos de fundação do capitalismo democrático. O capitalismo nem podia nem queria satisfazer para sempre estas reivindicações.

Nos anos subsequentes, as elites capitalistas e os seus aliados políticos procuraram uma forma de escapar às obrigações sociais que tiveram de assumir para manter a paz e que, em termos gerais, também tinham conseguido cumprir durante a fase de reconstrução. As novas estratégias dos produtos para superar o perigo de saturação do mercado, o excesso de oferta de mão-de-obra em consequência da mudança estrutural e social e sobretudo também a internalização dos mercados e dos sistemas de produção criaram oportunidades para a libertação progressiva das grilhetas institucionais impostas às empresas pelas políticas tarifárias e sociais, que após 1968 ameaçavam submeter as empresas a um *profit squeeze* permanente ([20]). Tudo isto resultou, ao longo do tempo, num processo secular de liberalização – um regresso, numa vastíssima frente, sem precedentes na história da economia política do capitalismo moderno, dos mercados livres e autorregulados, regresso esse não previsto por qualquer teoria. A teoria da crise não estava preparada para um Estado desregulamentador e liberalizador de um capitalismo que deveria ser colocado ao serviço da sociedade, a fim de se libertar das expectativas sociais que deixou de poder satisfazer, assim como não estava preparada para um capitalismo que se sente demasiado constrangido na imunidade às crises que lhe é garantida pela política ([21]). O processo de liberalização, que inclui, simultaneamente, uma técnica de controlo, uma desresponsabilização do Estado

e uma libertação do capital, não avançou senão a passo, sobretudo enquanto a recordação dos abalos de 1968 ainda esteve presente, e foi acompanhado por múltiplas disfunções políticas e económicas, até atingir o seu momentâneo ponto alto na crise atual do sistema financeiro mundial e das finanças públicas.

A outra crise de legitimação e o fim da paz do pós-guerra

Os acontecimentos das quatro décadas passadas desde o apogeu da teoria da crise levaram-me a propor um conceito de crise de legitimação alargado no qual não existem apenas dois agentes – o Estado e os seus cidadãos – mas sim três: o Estado, o capital e os «dependentes do salário» ([22]). As expectativas perante as quais o sistema político-económico é obrigado a legitimar-se não existem apenas do lado da população, mas também do lado do capital, que já não surge apenas como aparelho, mas também como agente, mais precisamente: do lado dos seus proprietários e gestores, ambos dependentes do lucro. Na realidade, as suas expectativas deveriam ser mais importantes para a estabilidade do mesmo de que as da população *dependente do capital*, uma vez que o sistema é capitalista: só é possível satisfazer também estas últimas expectativas quando aquelas forem satisfeitas, não se podendo, necessariamente, dizer o contrário. Por conseguinte, ao contrário do que se afirma nas teorias da crise neomarxistas, uma crise de legitimação também pode resultar de um desconforto «do capital» relativamente à democracia e às obrigações que lhe foram impostas, isto é, *sem* que haja uma evolução progressiva, «que transcende o sistema», das reivindicações sociais, como muitos previam nos anos 70.

A teoria da crise de legitimação vista do lado do capital considera as empresas e os empresários como maximizadores de vantagens e lucros, e não como máquinas de bem-estar ou funcionários obedientes da política económica e conjuntural do Estado. «O capital» é visto como um agente coletivo obstinado e egoísta, interessado e estratégico, capaz de comunicar, mas pouco previsível, um agente que pode ficar insatisfeito e exprimir a sua insatisfação. Uma teoria das classes estilizada de acordo com o modelo da economia política clássica, baseado no tipo de rendimento prevalecente, pode decidir quem e o quê pertence ao capital. Os interesses do capital resultam da dependência da própria posição no que diz respeito aos rendimentos do rendimento do capital aplicado; os rendimentos do capital são rendimentos residuais obtidos pelos proprietários ou gestores do capital através da procura de maximização das receitas do capital que lhes pertence ou lhes foi confiado, isto é, do qual dispõem. Do lado oposto a estes «dependentes do lucro», no sentido descrito, estão os «dependentes do salário», que não dispõem de capital, mas sim da força de trabalho, que disponibilizam aos proprietários do capital fixo em troca de um preço estabelecido pelo contrato como capital variável. O valor da «mercadoria força de trabalho» é independente do lucro que pode – ou não – ser alcançado através da sua utilização. Na ótica psicologizante da teoria económica do mercado de trabalho, a diferença entre o rendimento do capital residual e o rendimento do trabalho estabelecido por contrato – entre lucro e salário – está associada a diferentes «atitudes em relação ao risco»: os indivíduos «adversos ao risco» preferem ser trabalhadores com um rendimento de *trabalho* baixo, mas seguro. Os «propensos ao risco», pelo contrário, tornam-se empresários com rendimentos de *capital* inseguro, mas potencialmente mais elevado. Enquanto os beneficiários de rendimentos residuais procuram maximizar o rendimento do capital aplicado, os beneficiários de rendimentos fixos procuram manter tão baixo quanto possível o

esforço necessário para os obter ([23]). Os conflitos na distribuição resultam, entre outras razões, do facto de os rendimentos residuais mais elevados para os dependentes do lucro – mantendo-se todas as outras condições – requererem salários mais baixos para os dependentes destes e vice-versa ([24]).

Para uma economia política na qual o capital surge não só como maquinaria, mas também como agente, o «funcionamento» da «economia», portanto, sobretudo o crescimento e o pleno emprego, não são condicionados em termos técnicos senão aparentemente – na realidade, dependem das condições políticas. É aqui que reside a diferença em relação ao conceito tecnocrático de crise predominante nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, assim como na obra de Pollock e na teoria social de Frankfurt. Tanto o crescimento como o pleno emprego dependem da disponibilidade para investir dos detentores do capital, a qual, por seu lado, depende das suas exigências de rendimento e das suas expectativas de lucro, assim como da avaliação geral da situação social no que diz respeito à segurança da economia capitalista. A ausência de crises económicas representa satisfação, o surgimento das mesmas, pelo contrário, insatisfação do capital. O retorno do investimento (*return on investment*) exigido por aqueles que possuem e dispõem de capital não é estabelecido definitivamente, mas varia em função das circunstâncias locais e temporais. Os investidores podem tornar-se mais modestos quando não têm alternativas, ou mais exigentes, quando consideram que, em termos comparativos, os seus lucros atuais não são suficientemente elevados. Sobretudo, quando consideram que o ambiente social hostil e as exigências que este lhes dirige são exageradas, podem perder a «confiança» e reter o seu capital, por exemplo, através de uma gestão de caixa («preferência pela liquidez») ou da fuga de capital, até as condições melhorarem.

As crises económicas do capitalismo resultam de crises de confiança do lado do capital. Não são perturbações técnicas, mas sim *crises de legitimação sui generis*. O baixo crescimento e o desemprego são consequências de «greves de investimento» ([25]) daqueles que dispõem de capital, sendo que a sua aplicação poderia eliminar estas consequências, mas não o faz, enquanto faltar confiança aos detentores do capital. No capitalismo, o capital da sociedade é propriedade privada, que os seus proprietários privados podem utilizar ou não, em princípio, como quiserem. De qualquer modo, estes não podem ser obrigados a investir ([26]) e é tão difícil calcular quando é que os empresários querem empreender qualquer coisa que a matemática dos economistas atinge os seus limites e, na sua perspetiva, esta questão passa a ser do foro da «psicologia». Portanto, a superação da crise através da política económica consiste em negociar uma espécie de equilíbrio entre as expectativas de rendimentos dos proprietários do capital e as suas exigências em relação à sociedade, por um lado, e as expectativas salariais e de emprego dos beneficiários de salários fixos, por outro – um equilíbrio que o capital considera suficientemente justo para continuar a empenhar-se na criação de bem-estar. Caso não se consiga este equilíbrio e a insegurança e as exigências insatisfeitas do capital se façam notar como perturbações «da economia», pode surgir uma crise de legitimação adicional, nomeadamente entre os dependentes do salário, para os quais o funcionamento técnico do sistema, em especial a sua garantia de crescimento e de pleno emprego, constituem condições para estarem em paz com o mesmo. Não são necessárias *novas* exigências para tal, basta o incumprimento das antigas.

Por outras palavras, o capitalismo pressupõe um contrato social no qual as expectativas recíprocas do capital e do trabalho, de dependentes do lucro e dependentes do salário estão estabelecidas de forma mais ou menos explícita, na forma de uma constituição económica formal ou informal. O capitalismo – ao

contrário daquilo que as teorias económicas e as ideologias querem fazer acreditar – não é um estado natural, mas sim uma ordem social que, estando associada a determinado tempo, necessita de ser formada e legitimada: é concretizada em formas que variam conforme o lugar e ao longo da história, podendo, em princípio, ser sempre negociada de novo e estando permanentemente ameaçada de rutura. Aquilo que ficou conhecido na bibliografia anglófona como *postwar settlement* do capitalismo democrático começou a desmoronar-se nos anos 70. Tratava-se de um entendimento social resultante da situação pós-guerra relativo aos fundamentos negociais de uma evolução do capitalismo sob uma nova forma. O capitalismo após 1945 encontrava-se numa situação defensiva em todo o mundo. Tinha de se esforçar em todos os países do Ocidente, então em formação, para conseguir prolongar e renovar a sua licença social ([27]), face a uma classe trabalhadora fortalecida na sequência da guerra e da concorrência de sistemas. Isto só foi possível graças às fortes concessões, previstas e possibilitadas pela teoria de Keynes: a médio prazo, na forma de uma política conjuntural e de planeamento estatal para garantir o crescimento, o pleno emprego, o equilíbrio social e uma proteção crescente da imprevisibilidade do mercado; a longo prazo, na forma de um desaparecimento histórico progressivo do capitalismo num mundo de taxas de juro e de margens de lucro a níveis permanentemente baixos. Foi só nestas condições (portanto, ao serviço e sob o primado de fins sociais politicamente definidos) que, após o fim da economia da guerra, foi possível integrar uma economia do lucro reanimada numa democracia liberal estabilizada, protegida contra retrocessos fascistas e tentativas estalinistas. Foram estas as condições que tornaram politicamente exequível a reintrodução do direito à propriedade e ao exercício do poder de dirigir. A chamada, na discussão teórica de Frankfurt, «fórmula da paz» foi mediada, tal como o seu cumprimento foi supervisionado, por um Estado intervencionista que impunha uma disciplina ao mercado, planeava e redistribuía, tendo também de garantir os fundamentos para o negócio do novo capitalismo, sob pena de perder a sua própria legitimidade.

Esta paz político-económica do período pós-guerra começou a fragilizar-se nos anos 70. É possível sintetizar as descrições e explicações habituais desta evolução começando por referir os primeiros sinais de enfraquecimento do crescimento na segunda metade dos anos 60 que revelaram a possibilidade de o sistema económico capitalista não ser capaz de continuar a manter resultados para sempre, nem estar disposto a fazê-lo como havia acontecido nas décadas posteriores ao fim da guerra. Os governos do Ocidente, preocupados em preservar tanto tempo quanto possível a paz social e a estabilidade política, procuravam reagir experimentando técnicas sempre novas de planeamento e orientação estatal da economia, enquanto os trabalhadores, mais autoconfiantes do que nunca, insistiam no cumprimento daquilo que, no seu entender, tinha sido acordado nos anos de fundação do sistema. Porque haveriam de continuar a cooperar no capitalismo, respeitar as suas regras e permitir que o capital gerasse lucros se não resultavam daí quaisquer vantagens para eles próprios? Por seu turno, o capital receava uma *revolution of rising expectations* que não conseguiria satisfazer a longo prazo senão à custa de lucros cada vez mais baixos e de uma reconfiguração, numa infraestrutura quase pública, regulada e planeada, da economia privada pela política estatal, sob pressão dos eleitores.

Em termos globais, a situação em finais dos anos 60 começou a aproximar-se daquilo que Michal Kalecki, num artigo perspicaz publicado em 1943, tinha descrito como o momento em que o modelo keynesiano poderia fracassar devido à resistência do capital (Kalecki 1943). Kalecki perguntava-se, antes de mais, quais eram, no fundo, os argumentos dos empregadores seus contemporâneos contra uma

política económica keynesiana, uma vez que esta garantia um crescimento permanente e sem oscilações das suas empresas. A sua resposta era que o pleno emprego permanente acarretaria inevitavelmente para o capital o risco de os seus empregados se tornarem atrevidos, por se terem esquecido, a dado momento, da miséria associada ao desemprego. Nesta altura, a disciplina no local de trabalho e na política poderia desmoronar-se. Por isso, segundo Kalecki, o capital, na realidade, deveria estar interessado num desemprego estrutural que serviria de aviso aos trabalhadores para mostrar o que lhes poderia acontecer se fossem demasiado exigentes. Porém, isto pressupunha que o Estado fosse impedido de garantir o pleno emprego através de instrumentos keynesianos.

Os empregadores e alguns governos do capitalismo democrático encararam a onda mundial de greves selvagens em 1968 e 1969 como a consequência de uma fase demasiado longa de crescimento sem crises e de pleno emprego garantido e como a expressão da atitude crescentemente descomedida por parte dos trabalhadores que a prosperidade e o Estado-Providência tinham habituado mal ([28]). Os trabalhadores, por seu lado, acreditavam estar apenas a insistir naquilo que entendiam como o direito civil democrático a aumentos salariais periódicos e a uma melhoria constante da sua segurança social. A partir daí, as expectativas do trabalho e do capital afastaram-se de tal maneira umas das outras que o regime pós-guerra do capitalismo democrático tinha, forçosamente, de entrar em crise. Na primeira metade dos anos 70, houve vagas de greves constantes, com os trabalhadores e sindicatos a insistirem nas suas reivindicações e o capital a considerar esgotada a sua margem para concessões. Em resposta a esta situação, o capital começou a preparar o seu abandono do contrato social do pós-guerra, libertando-se da sua passividade, recuperando a sua capacidade de ação e realização e fugindo à situação em que estava sujeito ao planeamento e à utilização pela política democrática. A vantagem para o capital estava no facto de, ao contrário dos trabalhadores e dos seus sindicatos, ter à sua disposição estratégias alternativas à continuação do capitalismo democrático que consistiam em retirar-lhe progressivamente a sua «confiança» e, com ela, os meios de investimento necessários para o seu funcionamento.

A longa viragem: do capitalismo do pós-guerra ao neoliberalismo

Em meados dos *roaring seventies*, como os anos 70 foram apelidados mais tarde, devido às expectativas exageradas relativas ao bem-estar e à liberdade que dominaram a política e o ambiente público naquela época, os proprietários e gestores do capital iniciaram uma longa luta por uma reestruturação profunda da economia política do capitalismo do pós-guerra – eles e não as amplas massas dos «dependentes do salário», como esperado e desejado pela teoria da crise de legitimação. Impressionados pelos acontecimentos de 1968 e assustados com um clima político que se refletia em declarações de intenções políticas como a de querer experimentar os «limites de resistência» da economia ([29]) e, mais tarde, em títulos de livros como *The Democratic Class Struggle* [*A Luta de Classes Democrática*], de Korpi (1983), e *Politics Against Markets*

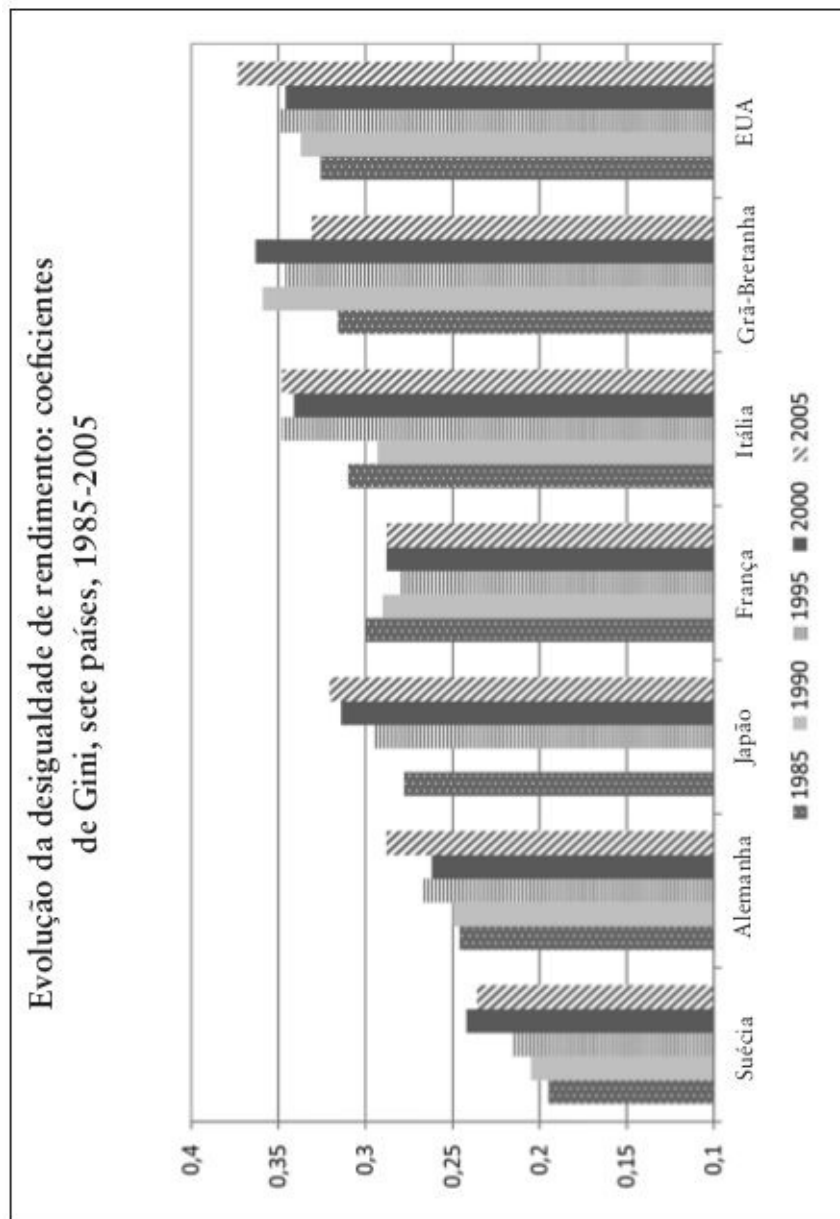
[*A Política contra os Mercados*], de Esping-Andersen (1985), os proprietários e os dirigentes da economia começaram a concretizar o abandono de um regime que, após 1945 – apesar das experiências do período entre as guerras –, lhes tinha permitido regressar às suas posições de comando da sociedade industrial.

Subsequentemente, foram cada vez mais as empresas, indústrias e associações que se converteram a um novo objetivo comum: a liberalização do capitalismo e a expansão interna e externa dos seus mercados. Os acontecimentos de finais dos anos 60 e a crise petrolífera de 1972 haviam tornado menos provável do que nunca a eventualidade de «a economia» poder cumprir, a longo prazo e em condições aceitáveis para ela, os compromissos que tinha assumido sob pressão política no antigo regime. Já não era possível confiar num crescimento permanentemente elevado enquanto fórmula da paz democrático-capitalista. Desistir de lucros, para manter o pleno emprego, ou conceber – com elevados custos – a produção e os produtos de forma a garantir emprego seguro, com salários elevados e pouco díspares, teria exigido das empresas, e daqueles que dependiam dos seus lucros, sacrifícios que pareciam cada vez mais inaceitáveis. Uma vez que não se podia confiar no Estado, que caía quase por todo o lado em mãos mais ou menos social-democratas ([30]), a única solução que restou foi a fuga para o mercado: a libertação da economia capitalista dos controlos burocrático-políticos e corporativistas dos anos da reconstrução e o restabelecimento de margens de lucro adequadas, através de mercados livres, bem como a desregulamentação ([31]), em vez da política estatal, associada ao risco de obrigações sociais.

Vista da perspetiva atual, a estratégia de liberalização – a redução do Estado intervencionista e o regresso ao mercado enquanto mecanismo económico primário de alocação – foi extremamente bem sucedida e não surpreendeu apenas a teoria crítica ([32]). A partir do início dos anos 80, os elementos centrais do contrato social do capitalismo do pós-guerra começaram a ser progressivamente denunciados ou postos em causa nas sociedades ocidentais: políticas de emprego, formação setorial dos salários através de negociações com sindicatos livres, participação dos trabalhadores nas decisões no local de trabalho e nas empresas, controlo estatal sobre indústrias-chave, um amplo setor público com emprego seguro enquanto exemplo para a economia privada, direitos sociais universais, protegidos contra a concorrência, desigualdade social controlada através de políticas salariais e fiscais e política conjuntural e industrial do Estado para evitar crises de crescimento. Por volta de 1979, o ano da «segunda crise petrolífera», começou em todas as democracias ocidentais uma marginalização mais ou menos agressiva dos sindicatos. Paralelamente, iniciaram-se reformas dos mercados de trabalho e dos sistemas de segurança social a nível mundial – na maior parte das vezes, graduais, mas não menos incisivas. Estas reformas conduziram – sob o manto de uma «flexibilização», alegadamente há muito necessária, das instituições e da «ativação» do potencial da mão-de-obra – a uma profunda revisão do Estado-Providência das décadas do pós-guerra, justificada, cada vez mais, também, com a expansão dos mercados para além das fronteiras nacionais, com a chamada «globalização». Estas reformas incluíam a diminuição dos direitos à proteção contra o despedimento, a divisão dos mercados de trabalho em áreas nucleares e marginais, com direitos de proteção diferentes, a permissão e promoção de emprego mal remunerado, a aceitação de uma elevada taxa de desemprego estrutural, a privatização de serviços públicos, a redução da função pública, assim como a descentralização e, onde possível, exclusão dos sindicatos do processo de formação dos salários ([33]). Esta evolução – independentemente das diferenças e particularidades nacionais – resultou num Estado-Providência «modernizado», cada vez mais adaptado ao mercado, «mais magro», e concebido para a «remercantilização», cuja «promoção do emprego» e custos baixos tinham sido adquiridos à custa de uma redução do nível mínimo de subsistência social garantido pelos direitos sociais ([34]).

A desregulamentação a partir do fim dos anos 70 não atingiu apenas os mercados de trabalho. Atingiu

também cada vez mais os mercados de bens, serviços e capitais. Enquanto os governos esperavam que resultasse daí um maior crescimento económico e, de qualquer modo, uma redução da responsabilidade política, a expansão dos mercados e o aumento da subsequente pressão da concorrência serviram aos empregadores como justificação para piorar ou diferenciar cada vez mais os salários e as condições de trabalho ([35]). Os mercados de capitais transformaram-se, simultaneamente, em mercados para controlo das empresas, tornando o aumento do *shareholder value* o critério máximo de uma boa gestão empresarial (Höpner 2003). Em muitos países, incluindo na Escandinávia, foi recomendado aos cidadãos que, como complemento ou até alternativa a serviços de interesse geral, recorressem a mercados privados de ensino e de seguros, com a possibilidade de contrair empréstimos privados para os pagar. Registou-se, paralelamente, um aumento generalizado e rápido da desigualdade económica (Figura 1.3) ([36]). Os Estados do capitalismo desenvolvido livraram-se desta ou de outras maneiras e, mais um menos ao mesmo ritmo, cada vez mais – sob pressão dos proprietários e dirigentes da sua «economia» –, da responsabilidade pelo crescimento, pelo pleno emprego, pela segurança e coesão social, que haviam assumido em meados do século, entregando, mais do que nunca, a segurança social dos seus cidadãos aos mercados.

Figura 1.3

OECD Database on Household Income Distribution and Poverty; OECD Factbook 2008: Economic, Environmental and Social Statistics 2008, OECD Factbook 2010: Country Indicators, OECD Factbook Statistics

É notável como a longa viragem para o neoliberalismo encontrou uma resistência tão fraca nas sociedades ricas do Ocidente. Uma das causas para tal está no elevado desemprego estrutural, que se tornou «normal». A transformação de mercados de distribuição em mercados de clientes e as artes do marketing em desenvolvimento garantiam uma ampla lealdade à comercialização de áreas cada vez mais vastas da vida social e estabilizavam a motivação para o trabalho e o desempenho da população (Streeck 2012a).

Além disso, segundo Boltanski e Chiapello (Boltanski e Chiapello 2005), o projeto de autorrealização de 1968 foi cooptado pelas novas formas de emprego e de organização do trabalho próprias da evolução da «sociedade do conhecimento». Os novos mercados de trabalho também tinham os seus adeptos, por exemplo entre as mulheres, para as quais o trabalho assalariado representava liberdade pessoal, mas também entre as gerações de jovens, que consideravam a flexibilidade das suas condições de trabalho e a ausência de vínculos tradicionais um reflexo da flexibilidade da sua vida social individual. De qualquer modo, não precisavam de recear que o pesadelo da oferta de um relógio em ouro após cinquenta anos de

trabalho na mesma empresa se tornasse, alguma vez, realidade. Os múltiplos esforços dos empregadores e dos políticos no sentido de disfarçar, através de artifícios retóricos, a diferença entre mobilidade escolhida pela própria pessoa e mobilidade forçada, entre trabalho independente e precariedade, entre despedir-se e ser despedido, foram um sucesso, numa geração à qual foi ensinado, desde tenra idade, que o mundo é uma meritocracia e o mercado de trabalho um desafio desportivo, equivalente ao ciclismo de montanha ou à maratona. Em todo o caso, a tolerância cultural em relação à incerteza do mercado aumentou consideravelmente nas duas últimas décadas do século XX, em comparação com os anos 40, quando Polanyi identificou como o ponto de Arquimedes para a «reação» da sociedade ao projeto liberal a necessidade que as pessoas sentem de ter segurança e estabilidade nas suas condições sociais (Polanyi 1957 [1944]).

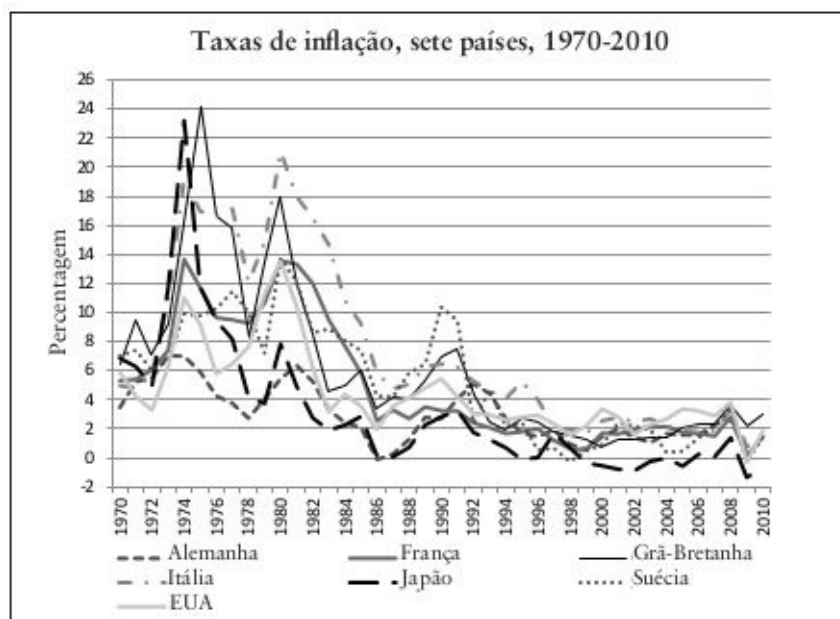
Tempo comprado

Mesmo assim, a revolução neoliberal necessitava de cobertura política. A fórmula de paz capitalista tornou-se irrealista no fim dos longos anos 60: o crescimento económico resultante do trabalho e do capital – que poderia ter sido utilizado para empregos seguros, aumento de salários, condições de trabalho cada vez melhores e progresso social no sentido de um desenvolvimento constante dos direitos de proteção social – deixou de ser elevado e permanente. No início dos anos 70, já existia o risco de os investimentos de capital produtivos ficarem aquém daquilo que, nas condições de uma militância salarial crescente e de uma política social pública em expansão, seria necessário para assegurar o pleno emprego. Porém, era convicção generalizada que o pleno emprego constituía a pedra angular do contrato social do capitalismo do pós-guerra. Portanto, teria surgido uma crise de legitimação – se não da economia capitalista, pelo menos da democracia parlamentar. Este problema foi enfrentado com sucesso nos anos seguintes, mas não da maneira esperada pela teoria crítica da crise: recorreu-se, nomeadamente, a uma política monetária que acomodou aumentos salariais que excediam o crescimento da produtividade, o que levou a taxas de inflação elevadas em todo o mundo, em especial na segunda metade dos anos 70 ([37]).

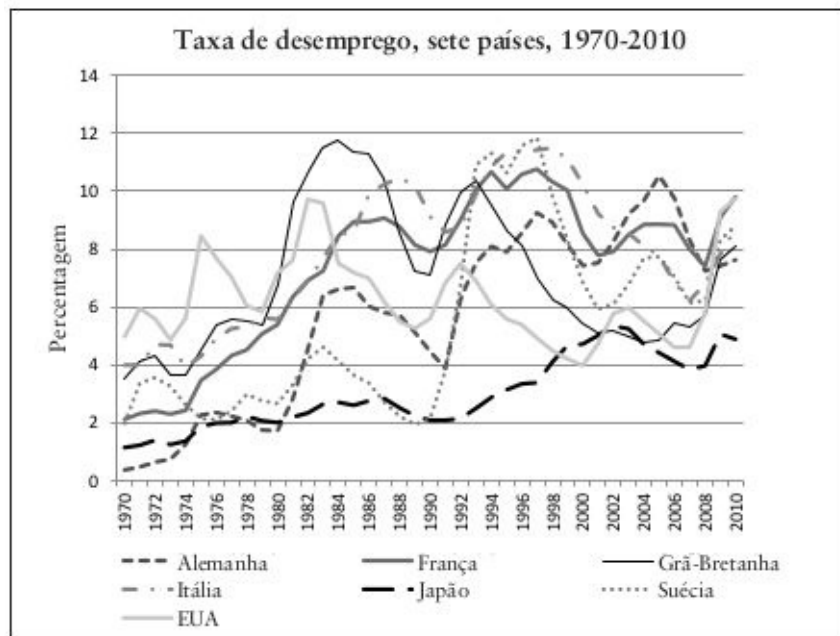
A política monetária inflacionista da década posterior à onda de greves de 1968 garantiu a paz social numa sociedade de consumo em rápido desenvolvimento, substituindo um crescimento económico insuficiente e garantindo pleno emprego ([38]). Neste sentido, constituiu o equivalente a uma reparação temporária da fórmula de paz neocapitalista, que havia deixado de funcionar. O truque consistiu em reduzir o conflito iminente na distribuição entre trabalho e capital, introduzindo recursos adicionais, que, no entanto, só estavam disponíveis na forma de dinheiro e não – ou ainda não – como algo real. A inflação causou um aumento aparente, mas não real, do bolo a distribuir, mas isso, a curto prazo, não fez necessariamente diferença; criou a ilusão, tanto junto de trabalhadores como de empregadores – uma «ilusão monetária» em termos keynesianos –, de um aumento da prosperidade que permitia um novo consumismo. Porém, esta ilusão haveria de desaparecer com o tempo, acabando, o mais tardar, quando a queda do valor do dinheiro levou novamente os proprietários dos recursos monetários à moderação nos investimentos, se não mesmo à fuga para outras moedas ([39]).

Os Estados que introduzem recursos não existentes ou ainda não existentes na sua economia através do

inflacionamento da sua moeda e que o fazem procurando pacificar os conflitos de distribuição, podem recorrer à magia da moeda fiduciária (*fiat money*), cuja quantidade pode ser determinada pela política, enquanto poder público. No entanto, pelo menos desde o início da estagflação na segunda metade dos anos 70 – o início de uma diminuição do crescimento, apesar da inflação acelerada –, a magia da substituição do crescimento real pelo crescimento nominal esgotou-se e foram tomadas medidas de estabilização drásticas sob a liderança dos Estados Unidos e do seu banco central, a Reserva Federal, tais como um aumento temporário das taxas diretoras americanas acima de 20%, o que acabou, muito rapidamente, e até hoje, com a inflação (Figura 1.4).

Figura 1.4

OECD Economic Outlook: Statistics and Projections, publicações em curso

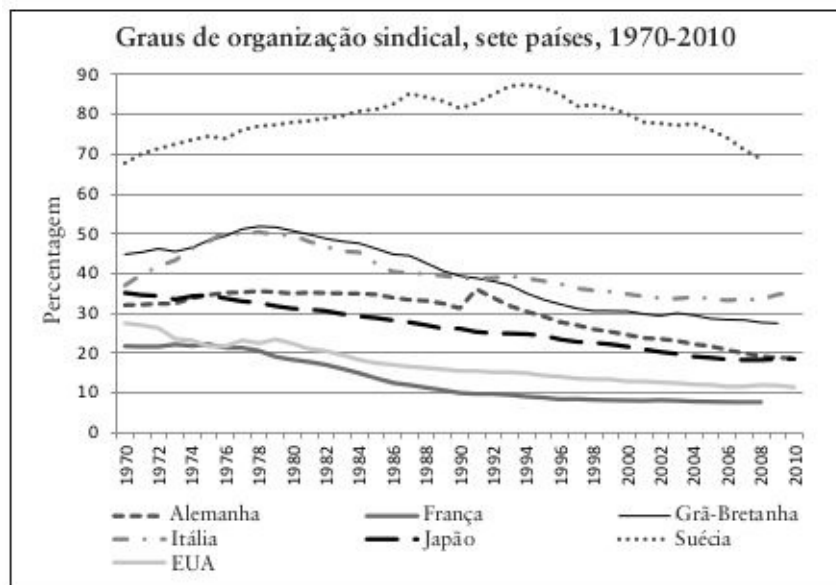
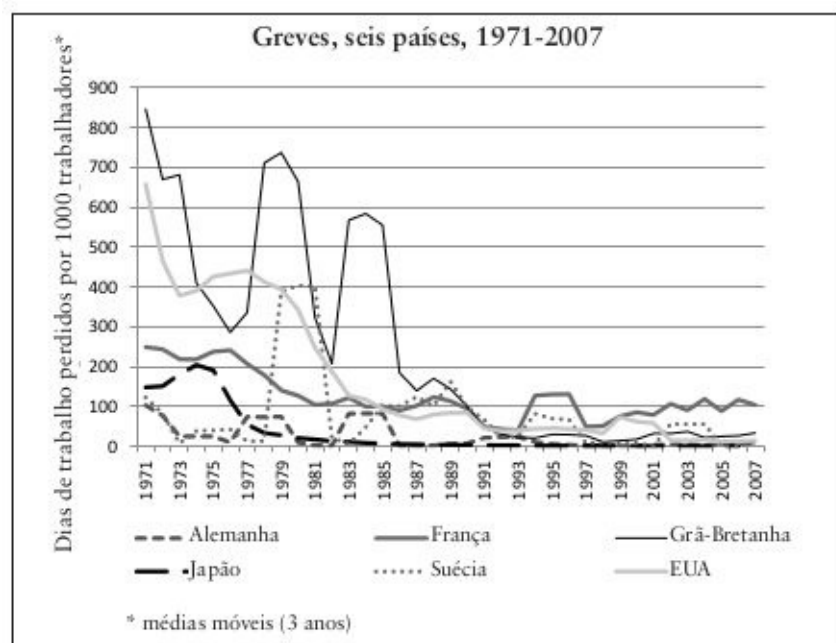
No entanto, estas medidas, a recessão grave e o desemprego constante (Figura 1.5), que acabou por surgir a nível mundial devido à deflação das economias capitalistas, levaram ao regresso do problema de legitimação do antigo capitalismo do pós-guerra, bem como do capitalismo tardio ainda existente, e, com ele, à tentação de, no mínimo, voltar a pacificar este problema com a ajuda do dinheiro que aparece por magia. Assim, iniciou-se ou prosseguiu-se um caminho que encontrou o seu ponto alto, até ao momento, na atual crise financeira e fiscal a nível mundial.

Figura 1.5

OECD Economic Outlook: Statistics and Projections, publicações em curso

A estabilização monetária da economia mundial no início dos anos 80 constituiu um *tour de force* político altamente arriscado; ela só podia ter sido levada a cabo por governos como o de Reagan e de Thatcher, que estavam dispostos a aceitar um desemprego em massa para restabelecer a moeda estável (*sound money*) e para quebrar a todo o custo a resistência esperada dos sindicatos ([40]). Na realidade, a deflação das economias capitalistas, acompanhada por um desemprego estrutural permanente e por reformas neoliberais dos mercados de trabalho e do direito laboral, levaram a um retrocesso mundial da organização sindical (Figura 1.6), que tornou a greve enquanto arma em conflitos laborais e conflitos de distribuição em algo praticamente inútil; por conseguinte, a frequência de greves nos anos seguintes aproximou-se do zero em quase todos os países, continuando a este nível até hoje (Figura 1.7) ([41]). Ao mesmo tempo, o fosso entre as promessas do capitalismo e as expectativas da sua clientela, por um lado, e aquilo que os mercados cada vez mais poderosos estavam dispostos a oferecer, por outro, não só se manteve como aumentou ainda mais, tendo de voltar a ser colmatado politicamente, ainda que provisoriamente, em condições diferentes e através de novos meios. *Foi aqui que começou a era do endividamento público*.

O endividamento público, tal como a inflação, permite a um governo utilizar, para a pacificação de conflitos sociais, recursos financeiros que na realidade ainda não existem – neste caso, os recursos que ainda têm de ser criados pelos cidadãos e retirados aos mesmos pelo Estado, na forma de impostos. Recorre-se novamente ao sistema monetário, neste caso não à impressão de dinheiro, mas sim às instituições privadas de crédito, que pré-financiam as futuras receitas fiscais do Estado. No início dos anos 80, os créditos sobre os sistemas de segurança social aumentaram, sobretudo devido à elevada taxa de desemprego e ao facto de os cidadãos começarem a ter efetivamente direito a cada vez mais prestações que lhes haviam sido prometidas nas décadas anteriores, muitas vezes em troca de moderação salarial. Embora tenham sido introduzidas imediatamente «reformas» para cortar os direitos às prestações, não foi possível revogar de uma só vez todas as promessas subjacentes à política social ou todos os acordos implícitos à mesma. Além disso, o fim da inflação implicou também o fim da desvalorização da dívida pública existente, pelo que a dívida dos Estados em relação ao produto

nacional aumentou. Uma vez que o aumento dos impostos teria sido tão arriscado em termos políticos como uma redução ainda mais rápida do Estado social, os governos encontraram salvação no endividamento. Krippner conseguiu demonstrar que, nos EUA, este processo já havia coincidido, durante a presidência de Reagan, com a primeira vaga de liberalização dos mercados financeiros para atrair o capital necessário também do estrangeiro e permitir aos bancos multiplicá-lo mais rápida e frequentemente do que até então, a fim de satisfazer a necessidade crescente do Estado em termos de dinheiro emprestado (Krippner 2011).

Figuras 1.6 e 1.7

Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies: ICTWSS Database 3, May 2011

ILO [OIT] Labour Statistics, US Bureau of Labor Statistics

Mas isto só permitiu prolongar a paz capitalista durante algum tempo, não de forma duradoura. Nos anos 90, os governos começaram a preocupar-se com o peso crescente do serviço da dívida nos seus

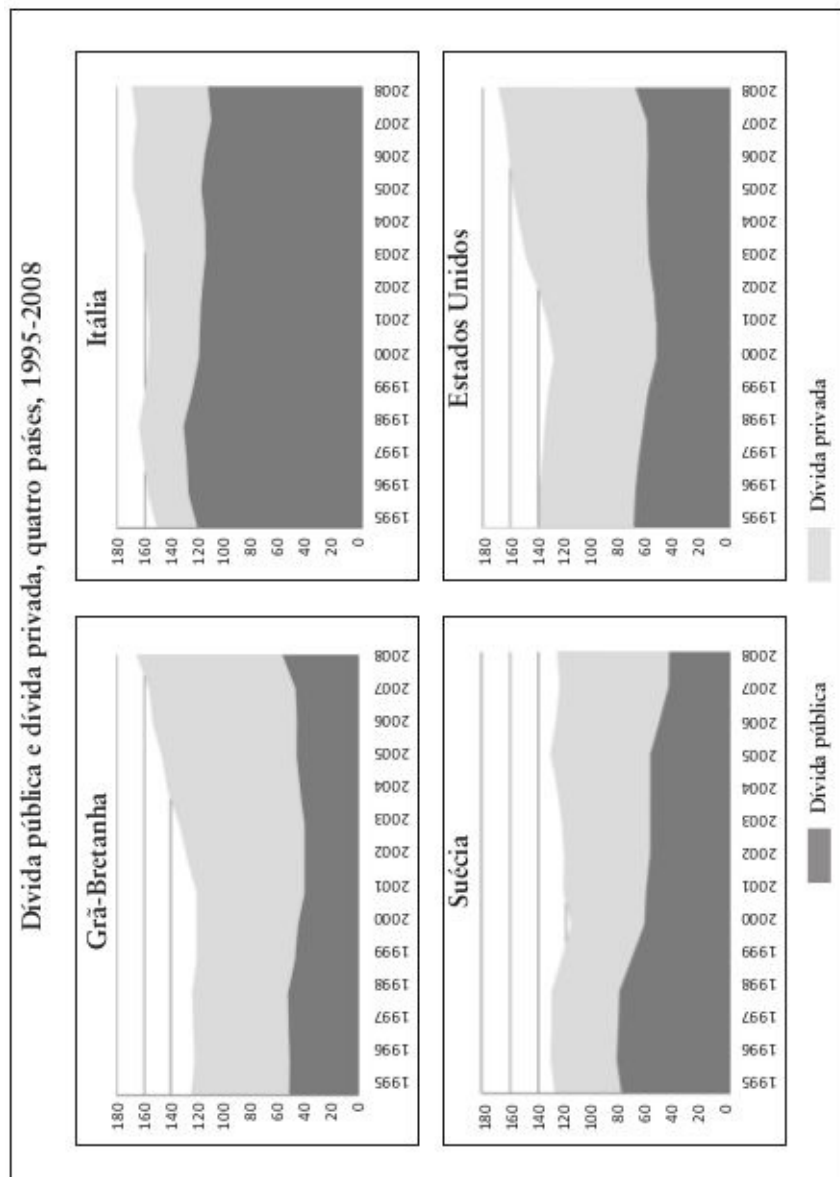
orçamentos, enquanto os seus credores começaram a duvidar da capacidade de os Estados pagarem as suas dívidas. Foram novamente os Estados Unidos que tomaram a iniciativa, começando, durante a presidência de Clinton, a equilibrar o seu orçamento público sobretudo através de cortes nas despesas sociais ([42]). A maioria dos outros Estados do mundo ocidental, postos na linha por organizações internacionais como a OCDE e o Fundo Monetário Internacional, aderiu e colaborou ([43]) ([44]). Apesar de terem passado duas décadas sobre a saída do capitalismo do seu casulo do pós-guerra, a sua via de desenvolvimento neoliberal continuava a necessitar de uma cobertura legitimadora na forma de uma mobilização de recursos adicionais que reduzissem os conflitos – *porém, desta vez foi possível harmonizar o que era necessário do ponto de vista político com o desejável na perspetiva neoliberal*. Sobretudo nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, mas também na Escandinávia ([45]), existia o risco de a consolidação dos orçamentos públicos causar uma diminuição da procura, perigosa em termos conjunturais, assim como perdas de rendimentos dos agregados familiares, prejudiciais em termos de legitimação. A resposta consistiu numa nova injeção de solvência antecipada, através de uma segunda vaga de liberalização dos mercados de capitais que permitiu e desencadeou um aumento rápido do endividamento privado. Colin Crouch designou esta fase da evolução capitalista como «keynesianismo privatizado» (Crouch 2009).

O keynesianismo privatizado substitui o endividamento público pelo endividamento privado como mecanismo de aumento da reserva da economia política no que diz respeito a recursos distribuíveis ([46]). Trata-se da terceira e, até à data, última versão do preenchimento da lacuna das promessas do capitalismo tardio do pós-guerra através de uma antecipação do poder de compra. Nesta versão, o Estado – através da política reguladora correspondente – limita-se a permitir aos agregados familiares que se endividem por sua conta e risco, para compensar as perdas dos rendimentos provenientes da atividade remunerada e das prestações sociais do Estado. Também aqui podemos encontrar paralelos entre países que, normalmente, são classificados como pertencendo a «modalidades» de capitalismo diferentes ou até opostas. Assim, o endividamento privado aumentou tanto, não só nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, mas também na Suécia (e, podemos acrescentar, também noutros países escandinavos), que a redução do endividamento público, mais ou menos temporária, em consequência da política de consolidação, não só foi compensada como o endividamento global aumentou fortemente, mesmo nos países nos quais havia sido relativamente constante até à altura – porém, desta vez não impulsionado pelo setor público, mas sim pelo privado (Figura 1.8) ([47]).

A substituição do endividamento público pelo endividamento privado teve a cobertura política de uma nova teoria dos mercados de capitais, segundo a qual estes se regulam a si próprios, não necessitando de regulação estatal, uma vez que os participantes nos mesmos dispõem, por definição, de todas as informações necessárias para evitar o surgimento de desequilíbrios sistémicos ([48]). Isto parecia tornar exequível uma privatização dos serviços de interesse geral graças à obtenção de empréstimos, privatização essa que permitiria ao Estado abandonar definitivamente a responsabilidade pelo crescimento e a proteção social, assumida depois da guerra e da qual o capitalismo sempre suspeitou, e devolver esta responsabilidade ao mercado e aos participantes no mesmo, que se presumia serem racionais do ponto de vista axiomático. Então, a lógica da reforma neoliberal teria chegado ao seu fim.

É sabido que, à primeira vista, esta perspetiva se revelou enganadora. A atual crise tripla é consequência da derrocada da pirâmide de dívidas constituída pelas promessas capitalizadas de um

capitalismo de crescimento que há muito tinha deixado de o ser, pelo menos para uma vasta massa da população, de cuja cooperação ou tolerância ele depende mais de que gostaria. Por isso, a liberalização também chegou a um ponto crítico. O colapso iminente do sistema bancário internacional no ano de crise de 2008 forçou o poder público, que havia pretendido retirar-se da economia, a reentrar em cena, apesar de todas as privatizações e desregulamentações, o que levou à perda simultânea de todos os sucessos na consolidação dos orçamentos públicos alcançados com elevados riscos políticos. Os Estados enfrentam, desde 2008, com maior ou menor perplexidade, a tarefa de limpar as ruínas da crise financeira e de restabelecer alguma ordem – uma tarefa que não pode ser, obviamente, privatizada. É cada vez mais inútil fazer uma distinção entre dinheiro público e privado, sobretudo nas medidas tomadas pelos governos e pelos seus bancos centrais para salvar o sistema bancário privado: depois de os Estados terem assumido o crédito malparado, tornou-se imediatamente evidente a interligação entre o dinheiro público e o privado. Atualmente, é quase impossível distinguir o que é Estado e o que é mercado e se os Estados nacionalizaram os bancos ou os bancos privatizaram o Estado ([49]).

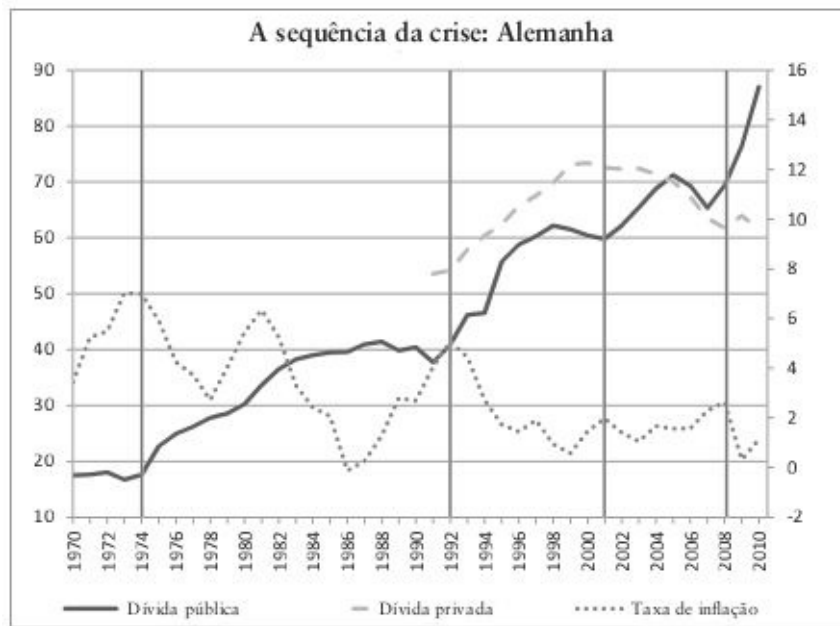
Figura 1.8

OECD National Accounts Statistics; OECD Economic Outlook: Statistics and Projections, publicações em curso

Em resumo: existiu tempo comprado sob três formas e em três níveis sucessivos. O processo nos Estados Unidos, país líder do capitalismo moderno, é paradigmático (Figura 1.9). No início dos anos 70, a *inflação* disparou, situando-se, em 1980, após fortes oscilações, em cerca de 14%. Atingiu-se, assim, o primeiro ponto de viragem: a inflação foi suprimida e substituída pelo *endividamento público*, que aumentou rapidamente até 1993. A política de consolidação orçamental do governo de Clinton conseguiu baixar este endividamento em mais de 10% em poucos anos; em compensação, isto acelerou a subida do *endividamento privado*. A primeira fase de desendividamento privado, graças sobretudo à insolvência, começou pouco antes do colapso da indústria financeira. Esta fase foi acompanhada de uma nova subida do endividamento público, com uma taxa de inflação que se aproximava do zero.

Figura 1.9

OECD National Accounts Statistics; OECD Economic Outlook: Statistics and Projections, publicações em curso

Na Alemanha, a sequência da crise foi um pouco diferente, dada a existência de condições institucionais e de acontecimentos históricos específicos, mas, em geral, seguiu a mesma lógica (Figura 1.10). Como referido, nos anos 70, o período em que a Alemanha registou uma elevada taxa da inflação foi muito reduzido; em princípio, a inflação já tinha terminado em 1974, com a demissão de Willy Brandt do cargo de chanceler, após um acordo salarial de dois dígitos na função pública. Pelo contrário, o endividamento público aumentou rapidamente, razão pela qual as eleições parlamentares de 1980 ficaram marcadas pelo debate sobre este tema, embora a dívida pública não ultrapassasse 30% do PIB. Após a reunificação, no início dos anos 90, o endividamento público continuou a aumentar e, com ele, o endividamento privado. O último baixou, no início deste milénio, enquanto o endividamento público não parou de aumentar – ao contrário da tendência internacional –, continuando a ser complementar a este. De qualquer modo, o endividamento privado não aumentou nem sequer nos anos da política de consolidação, que a grande coligação implementou com sucesso, em termos gerais, após 2005; pelo contrário, continuou a baixar ([50]). A crise causou um novo aumento do endividamento público, tal como nos EUA.

Figura 1.10

OECD National Accounts Statistics; OECD Economic Outlook: Statistics and Projections, publicações em curso

Na Suécia, a inflação e o endividamento público e privado também evoluíram como vasos comunicantes ao longo de quatro décadas (Figura 1.11). A diminuição da inflação após 1980 coincidiu com um aumento do endividamento público que culminou, em meados da década, na primeira das duas graves crises financeiras do país após o fim do período pós-guerra. A rápida redução da dívida pública em mais de 20%, conseguida pelo governo conservador, reanimou a inflação, tendo sido, aliás, possível graças a ela.

Figura 1.11

Riksgälden (Swedish National Debt Office), SCB (Statistics Sweden)

No final dos anos 80, voltou a atingir-se um ponto de viragem, quando a diminuição das taxas de inflação foi acompanhada de um novo aumento rápido da dívida pública. A segunda crise financeira,

surgida em 1994, conduziu a uma longa fase de consolidação orçamental sustentável, acompanhada por taxas de inflação constantemente baixas. A Suécia tornou-se o modelo internacional da consolidação (Finansdepartementet 2001; Guichard *et al*. 2007; Henriksson 2007; Molander 2000; 2001). Em compensação, iniciou-se simultaneamente uma fase de aumento prolongado do endividamento privado.

Os três métodos utilizados sucessivamente para criar ilusões de crescimento e de prosperidade – inflação, endividamento público e endividamento privado – só funcionaram durante algum tempo. Depois, tiveram de ser abandonados, porque começaram a impedir o processo de acumulação, em vez de o promover ([51]). Entretanto, a revolução neoliberal seguiu o seu curso e determinou as condições das próximas tentativas de reparação da fórmula da paz capitalista. Cada vez que uma tentativa deste tipo terminava, os danos eram consideráveis e mais exigentes as medidas necessárias para a sua eliminação. Hoje, como discutiremos mais adiante, a solução da persistente crise financeira e orçamental parece exigir nada menos do que uma redefinição radical da relação entre política e economia, através de uma reforma total do sistema estatal, especialmente na Europa, no coração do Estado-Providência moderno, sendo que não é, de todo, certo que alterações tão profundas sejam sequer realizáveis no curto espaço de tempo disponível para solucionar a crise.

Se voltarmos a lembrar-nos da evolução do capitalismo do pós-guerra desde o fim dos *trente glorieuses*, poderemos ter uma ideia aproximada da próxima etapa. Cada uma das três transições para um novo modo de criação de legitimidade foi acompanhada por derrotas da população dependente dos salários que permitiram levar por diante o processo de liberalização: o fim da inflação foi acompanhado por um enfraquecimento secular dos sindicatos, pelo fim da sua capacidade de greve e pelo início de um desemprego estrutural de longa duração que persiste até hoje; a consolidação das finanças públicas nos anos 90 foi acompanhada por cortes profundos em direitos sociais, pela privatização dos serviços públicos e por diversas formas de comercialização dos serviços de interesse geral, tendo sido os partidos políticos e os governos, enquanto garantes da segurança social, substituídos pelas companhias de seguros privadas; e o fim do «capitalismo a crédito» (Dahrendorf 2009) foi acompanhado por uma perda de poupanças e de rendimentos de capital planeados cuja extensão não se consegue prever, nem sequer aproximadamente, assim como pelo desemprego, o subemprego e outros cortes nas prestações estatais, na sequência de uma nova vaga de consolidação dos orçamentos públicos. Além disso, a arena do conflito de distribuição político-económico foi sendo transferida cada vez para mais longe do mundo das experiências e das possibilidades de intervenção política das mulheres e dos homens «da rua»: esta arena passou do conflito salarial anual na empresa para eleições periódicas de parlamentos e governos, depois, para mercados privados de créditos e de seguros e, por fim, para uma diplomacia financeira internacional, totalmente afastada da vida quotidiana, cujos objetos e estratégias constituem um livro fechado a sete chaves para todos, à exceção dos diretamente envolvidos ou, talvez, até mesmo para eles.

Seguir o caminho dos últimos cerca de quarenta anos levará – tal como demonstrarei mais adiante – a uma tentativa de libertação definitiva da economia capitalista e dos seus mercados, não dos Estados – uma vez que os primeiros continuarão a ser dependentes da proteção dos últimos em muitos aspetos –, mas da democracia, enquanto democracia de massas, de acordo com a forma que esta assumia no regime do capitalismo democrático. Hoje, os meios para dominar as crises de legitimação através da criação de ilusões de crescimento parecem esgotados. Em especial, a magia do dinheiro produzida nas últimas décadas com a ajuda de uma indústria financeira desenfreada tornou-se, ao que parece, definitivamente

demasiado perigosa para que se possa voltar a tentar comprar tempo recorrendo a ela. Se não voltar a surgir um milagre de crescimento, o capitalismo do futuro ver-se-á obrigado a viver sem a fórmula de paz de um consumismo financiado a crédito. A utopia da gestão atual da crise também consiste na conclusão – por meios políticos – da já muito avançada despolitização da economia política, cimentada em Estados nacionais reorganizados sob o controlo de uma diplomacia governamental e financeira internacional isolada da participação democrática, com uma população que, nos longos anos de uma reeducação hegemónica, teve de aprender a considerar justos ou sem alternativa os resultados de distribuição dos mercados entregues a si próprios.

-

([1]) No que diz respeito à República Federal da Alemanha, ver, entre muitos outros, os estudos históricos de Doering-Manteufell e Raphael (2008), assim como de Raithel *et al.* (2009). Sobre o mundo ocidental, em geral, ver, por exemplo, Judt (2005) e Glyn (2006). Como «vestígio histórico», ver o relatório à Comissão Trilateral sobre a «governabilidade» das democracias (Crozier *et al.* 1975).

([2]) Foi também esta a razão pela qual este se foi modificando progressivamente, acabando por perder a sua conotação escatológica. Para Claus Offe, este conceito, visto retrospetivamente, representava um «erro terminológico» (Offe 2006a), sobretudo porque o capitalismo, a partir dos anos 80, parecia algo sem alternativa. Quanto muito, podia pensar-se na sua regulação, mas já não na sua superação.

([3]) Provavelmente, porque estava enraizada na Alemanha, onde as crises se fizeram sentir menos do que noutros lugares – lembremo-nos da retórica oficial do governo, nos anos 70 e 80, sobre o «modelo alemão».

([4]) A ganância e o medo, de acordo com a descrição que o capitalismo financeiro faz de si mesmo na ciência das finanças, constituem os geradores de comportamento decisivos nos mercados bolsistas e na economia capitalista, em geral (Shefrin 2002).

([5]) O termo foi desenvolvido pelo departamento de investigação do Citibank, com o objetivo de libertar os clientes selecionados, cujo património o banco gere, do medo de que o seu bem-estar futuro dependa do bem-estar material das massas, como ainda acontecia no mundo keynesiano (Citigroup Research 2005; 2006).

([6]) A Alemanha, ao contrário dos bons conselhos de todos os «sábios», defendeu a sua base industrial, e nos anos 80 e 90 não avançou lentamente pelo caminho para a tão louvada «sociedade de serviços» segundo o modelo americano ou britânico. Por isso, após 2008, possuía produtos para exportar, especialmente automóveis de luxo e máquinas de uma qualidade que mais ninguém conseguia apresentar. A economia alemã beneficiava das elevadas taxas de crescimento na China e da distribuição cada vez mais desigual de rendimentos no país em crise, os EUA. Ao mesmo tempo, a taxa de câmbio do euro dentro da zona euro era fixa e, fora desta, mais baixa do que seria a taxa de câmbio de uma moeda exclusivamente alemã. A crise financeira e orçamental na Europa baixou ainda mais a taxa de câmbio do euro.

([7]) A natureza da questão não permite que existam dados estatísticos sobre a dimensão exata de uma crise bancária. Nem o próprio banco pode saber com segurança quais dos créditos que concedeu são malparados. E, quando o sabe, tem de se esforçar por ocultar esta informação (a menos que tivesse a possibilidade de transferir os títulos que perderam todo o valor para um *bad bank* mantido pelo Estado). Isto também se aplica à dimensão da exposição recíproca de sistemas bancários nacionais, sobre a qual os próprios governos e organizações internacionais só podem especular. Os resultados que foram divulgados dos «testes de esforço» realizados entretanto pelas autoridades nacionais ou internacionais não são, por si, credíveis, uma vez que a revelação dos problemas aumenta a probabilidade destes se transformarem em crises. Por isso, em regra, os testes de esforço são concebidos de antemão de forma a produzirem resultados tranquilizadores. Veja-se os resultados dos testes europeus realizados aos bancos espanhóis, que não revelaram, até ao último momento, nada de especial.

([8]) A figura 1.1 mostra o crescimento das dívidas na OCDE ao longo de quatro décadas, assim como em sete países da OCDE selecionados por serem representativos para determinados grupos de países: os EUA e a Grã-Bretanha, que representam as democracias anglo-saxónicas, com um elevado grau de financeirização, a Suécia, como representante dos países escandinavos, a Alemanha e França, grandes países europeus continentais, a Itália como exemplo de um país mediterrâneo, e o Japão, como uma sociedade industrial desenvolvida na Ásia. A pequena variação entre os países, em especial se ignorarmos o Japão, com o seu exorbitante novo endividamento desde o rebentamento da sua bolha imobiliária no final dos anos 80, constitui algo surpreendente.

([9]) A discussão pormenorizada das consequências da crise financeira e orçamental para a economia real exigiria um estudo monográfico por si só; além disso, excederia a minha competência. A figura 1.2 mostra que, nos cincos anos após 2007, o último ano antes da crise, todos os países selecionados – talvez com exceção da Alemanha e da Suécia – registaram uma estagnação económica ou até uma diminuição do produto nacional. A situação é particularmente dramática nos quatro países europeus em crise – a Grécia, a Irlanda, Portugal e a Espanha –

nos quais a recessão foi acompanhada de uma diminuição do emprego e do aumento do desemprego. A situação na Grã-Bretanha e, sobretudo, nos Estados Unidos, não é muito diferente.

([10]) A seguir, reproduzo estas teorias de forma resumida e geral, pondo em primeiro plano os seus pontos em comum e não as diferenças existentes realmente entre elas. Alias, estas últimas desvanecem-se, em comparação com a diferença em relação aos desenvolvimentos reais nos anos seguintes e é apenas esta que me interessa aqui.

([11]) Contudo, nos anos 80, a obra de Etzioni fez uma viragem no sentido de uma teoria sociológica da economia e da ação económica (Etzioni) com o objetivo manifesto de colmatar esta lacuna.

([12]) Esta opinião não obsta ao facto de ter sido Adorno quem introduziu na teoria social o conceito de capitalismo tardio como um conceito «de Frankfurt», nomeadamente, através do tema da jornada de sociologia de Frankfurt em 1968, determinado por ele e pela sua comunicação inicial intitulada «Capitalismo tardio ou sociedade industrial?» (1979 [1968]). Adorno distinguia «capitalismo tardio» daquilo que designava como «capitalismo liberal» e que (seguindo completamente as ideias de Pollock) entendia como uma forma de capitalismo anterior, superada, em termos de evolução, pela intervenção e organização estatal. Para Adorno, o capitalismo tardio, no essencial, era idêntico àquilo que outros haviam designado e designavam como «capitalismo organizado». A possibilidade de uma desorganização iminente ao capitalismo (tardio) organizado, decorrente de uma crise, ou até de um regresso do seu passado liberal na forma de um futuro neoliberal não aparece em nenhuma das obras de Adorno.

([13]) A teoria de Daniel Bell sobre as contradições culturais do capitalismo (Bell 1976a) também parece próxima. Bell também partia do princípio de que o avanço do desenvolvimento capitalista produziria motivos e necessidades incompatíveis com a organização social do mesmo. Porém, Bell, um conservador, considerava as novas orientações culturais observadas por ele e supostamente incompatíveis com o capitalismo algo decadente e hedonista, ao passo que as teorias da crise de Frankfurt as apresentavam como algo progressista e emancipatório – algo que promove o desenvolvimento da humanidade. No entanto, independentemente disto, tanto Bell como as referidas teorias da crise previam uma ingovernabilidade crescente das relações capitalistas; para uns, por as pessoas estarem prestes a evoluir, por assim dizer, para lá destas relações, para outros, por as pessoas se terem tornado arrogantes e terem de aprender novamente a dar-se por satisfeitas com aquilo que é possível. Tanto num como noutro caso, a evolução apontava para uma sobrecarga crescente do Estado democrático, que teria de ser contrariada através de uma reforma das instituições (por exemplo, segundo Crozeier *et al.* 1975, em nome da Comissão Trilateral) ou que conduziria a um sistema político-económico, através da integração democraticamente forçada de elementos novos, alheios ao regime capitalista, sistema esse que superaria o capitalismo. Sobre os pontos em comum entre as teorias da ingovernabilidade e as do capitalismo tardio ver Schäfer (2009).

([14]) Assim pensava Claus Offe, na sua dissertação de 1967, onde escreveu o seguinte: «Realmente, a ideia de uma ordem social baseada no desempenho torna-se *absurda* [...], uma vez que as formas avançadas de trabalho industrial tornaram irrelevante a categoria da capacidade de desempenho individual, revelada em termos competitivos.» (Offe 1970, 166; itálico no original). O livro antecipa os argumentos apresentados posteriormente em prol de um salário para estudantes e um rendimento base garantido.

([15]) Vencida pelo ímpeto com que a realidade deixou para trás as ideias ascéticas da Teoria Crítica, a sociologia privou-se de falar, a partir daí, de «falsas necessidades» ou até de «falsa consciência» – termos que, pouco antes, eram extremamente populares.

([16]) Neste sentido, os imigrantes, cada vez mais numerosos a partir dos anos 70, assumiram um papel semelhante ao das mulheres.

([17]) O crescimento do investimento das famílias de classe média e dos seus filhos nas notas escolares e nos diplomas universitários, começando com o emblemático ensino de chinês no jardim infantil, mostram como a crença no princípio do desempenho enquanto mecanismo de atribuição de estatuto e de oportunidades de consumo voltou a ser forte.

([18]) Isto tinha a vantagem de permitir evitar as questões difíceis da teoria de classes, relacionadas, por exemplo, com o estatuto dos gestores, por oposição ao dos proprietários, com a diferença entre pequeno e grande capital, com o papel das empresas enquanto organizações em relação aos empresários enquanto pessoas, com a classificação das muitas novas classes médias, com a posição de classe dos políticos e funcionários públicos, etc. Para os inúmeros problemas de uma teoria sociológica das classes ver Wright (1985). No entanto, uma teoria do capitalismo sem capital atuante e capaz de ação é, inevitavelmente, anémica.

([19]) Esta é a designação francesa para as (aproximadamente) três décadas de progresso económico após a Segunda Guerra Mundial. Nos países anglo-saxónicos fala-se da *Golden Age* – idade de ouro –, na Alemanha, dos anos do *Wirtschafswunder* [milagre económico].

([20]) Sobre a dimensão dramática da mesma nos anos de 1965 a 1980, quando se atingiu o ponto mais baixo antes do início da recuperação parcial nos anos 90, embora, no essencial, esta se tenha devido apenas à apropriação exclusiva dos aumentos de produtividade pelos empregadores, ver Brenner (2006).

([21]) Assim como não estava preparada para as possibilidades espantosas de expansão e prolongamento na história daquilo que a teoria só podia considerar uma satisfação consumista de substituição, para garantir a motivação de aquisição e de desempenho no capitalismo – como desvio às reivindicações de progresso coletivo e político para satisfação de necessidades individuais e económicas através de um mundo de produtos em desenvolvimento vertiginoso.

([22]) A minha conceção de crises económicas como crises de confiança política e de redução dos investimentos como forma de comunicação da insatisfação por parte daqueles que possuem e dispõem de capital está diretamente relacionada com a teoria da conjuntura política de Michal Kalecki (por exemplo, Kalecki 1943).

([23]) É por isso que tanto os empregadores como os economistas suspeitam, de forma permanente e axiomática, dos trabalhadores do «*shirking*» – da fuga às responsabilidades – e é por isso que estes «oportunistas manhosos» têm de ser sujeitos a uma vigilância tão eficaz quanto possível (Williamson *et al.* 1975).

([24]) Existe, obviamente, uma zona cinzenta, na qual os tipos se misturam – hoje mais do que nunca – e na qual se situam, por exemplo, as diversas formas de uma remuneração «dependente dos resultados», na sequência de salários à peça ou à tarefa de trabalhadores industriais manuais; pequenos aforradores que combinam rendimentos do trabalho e rendimentos de juros; e ainda rendimentos do chamado «capital humano», que tanto podem ser considerados rendimentos do trabalho como rendimentos do capital. O que é decisivo é a distinção analítica entre a dinâmica de acumulação do capital, que visa uma maximização ilimitada do rendimento, e o tradicionalismo da garantia de subsistência a um determinado nível de rendimento ou a um nível de crescimento previsível. Estes dois modos de economia coexistem no capitalismo como distintas orientações da ação, representadas por diversos grupos sociais e instituições com pretensões e exigências em conflito, mas também parcialmente coincidentes (Streeck 2011c).

([25]) Um termo habitual na crítica do capitalismo dos anos 70. A ideia política consistia em impossibilitar «greves de investimento» através do «controlo do investimento».

([26]) Sabemos que esta é a dificuldade de qualquer política económica estatal no regime capitalista. «É possível levar cavalos ao poço, mas têm de ser eles a beber», segundo disse Karl Schiller, o economista keynesiano e representante da política económica dos social-democratas nos finais dos anos 60 e inícios dos anos 70, acerca dos seus esforços para reanimar a conjuntura depois de 1967.

([27]) Poderíamos falar também, de uma forma radicalizada, da necessidade de uma renovação da *licença* capitalista de *caça aos lucros*.

([28]) Apesar de não ser possível prová-lo aqui em pormenor, estou convencido de que os discursos acerca dos movimentos grevistas de 1968 e 1969 produzidos posteriormente a estes estarão na origem da ideia comum, que se tornou hoje hegemónica, segundo a qual «nós» – portanto, o homem e a mulher comuns – nos tornámos demasiado exigentes e temos de reaprender a moderar-«nos». A teoria económica convencional também responsabiliza – como voltarei a referir mais adiante – a arrogância das massas, da qual se começou a falar naquela época, pela dívida pública – uma explicação perfeitamente adequada para fazer esquecer o aumento dramático da desigualdade na distribuição daquilo que a economia produz.

([29]) Como afirmou Jochen Steffen, um político da ala esquerda do Partido Social-Democrata Alemão, num congresso do seu partido, em 1971, quando falou sobre a política fiscal, o que provocou uma forte indignação pública e, a longo prazo, o fim da sua carreira política.

([30]) Os anos 70 foram a era da ascensão da chamada teoria «Public Choice» nas ciências económicas. Segundo esta teoria, os agentes e os órgãos estatais são maximizadores de lucros auto-interessados que, ao contrário do capital, possuem a vantagem de poder utilizar o poder público para se enriquecerem a si próprios. Ver Buchanan e Tullock (1962). Buchanan, um dos fundadores desta teoria, caracteriza retrospetivamente «Public Choice» como «politics without romance» (Buchanan 2003).

([31]) Para a ascensão do movimento de desregulamentação nos Estados Unidos ver Canedo (2008).

([32]) Weber, Schumpeter e Keynes, todos eles – embora de perspetivas diferentes e com avaliações diferentes – previam um fim mais ou menos suave do capitalismo de mercado livre na segunda metade do século XX. Também vale a pena recordar que Polanyi, no seu livro *The Great Transformation* [*A Grande Transformação*], publicado em 1944, partiu do princípio, considerado óbvio, de que o capitalismo liberal é história passada e nunca regressará. «Assistimos a uma evolução no interior das nações que levará a que o sistema económico deixe de prescrever à sociedade as leis segundo as quais esta funciona e a que seja garantido o primado da sociedade sobre este sistema» (Polanyi 1957 [1944], 251).

([33]) Como exemplo da bibliografia muito abundante sobre o tema ver Katz e Durbishire (2000).

([34]) Para um panorama da evolução do Estado-Providência desde os anos 80 ver Scharpf e Schmidt (2000a; b), assim como a introdução dos organizadores (Castles *et al.* 2010) e o artigo de Kautto (2010) e Palier (2010) no *Oxford Handbook of the Welfare State*.

([35]) Ver, entre muitos outros, Emmenegger *et al.* (2012), Goldthorpe (1984) e Palier e Thelen (2010).

([36]) A figura 1.3 mostra a evolução nos sete países apresentados como exemplo (ver nota de rodapé 5 neste capítulo) do coeficiente de Gini, o critério mais habitual de desigualdade na distribuição dos rendimentos. O coeficiente de Gini mede o desvio da distribuição real em relação a uma distribuição igualitária. Um outro critério para medir a desigualdade é a quota salarial, portanto a proporção dos assalariados em relação aos beneficiários dos lucros no rendimento de uma economia nacional. Neste aspeto, a imagem que reflete o período de 1960-2005 nos 16 países mais importantes da OCDE é tão impressionante e devastadora como no caso do coeficiente de Gini: «A quota salarial aumentou quando o poder negocial do capital foi ameaçado pelo avanço dos projetos social-democratas no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Nas últimas duas décadas, assistiu-se a um novo desvio do pêndulo no sentido de um restabelecimento do poder negocial da classe capitalista. [...] O neoliberalismo constitui [...] uma tentativa de restabelecer a percentagem de rendimentos da classe capitalista ao nível do período anterior à guerra.» (Kristal 2010, 758s.).

([37]) As tentativas de evitar a inflação, recorrendo à chamada «política salarial», tiveram um sucesso desigual. Foram mais bem sucedidas nos países em que os sindicatos e empregadores foram integrados numa política estatal de estabilidade na forma de corporações – os últimos, através de uma moderação salarial negociada, os primeiros através de compensações – inicialmente – não monetárias da responsabilidade do Estado, como direitos de organização ou melhores direitos de reforma para os trabalhadores de então. A política salarial foi um dos temas mais relevantes da ciência política comparativa e da economia institucional dos anos 70; para uma introdução ver Flanagan e Ulman (1971), assim como Flanagan *et al.*(1971). Tal como ficou demonstrado por uma vasta bibliografia da época, as taxas de inflação variavam em função da estrutura institucional das economias nacionais, não só em função da forma de estabelecer os salários, mas também em função do estatuto do banco central. A política monetária menos inflacionista foi a da Alemanha, com um sistema de negociação de salários de facto altamente centralizado e um banco central independente do governo, que, em meados dos anos 70, já havia antecipado a posterior política económica monetarista dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha (Scharpf 1991). Apesar deste ponto de partida – ou precisamente por causa dele –, Helmut Schmidt pode fazer a campanha eleitoral de 1976 com o lema: «Antes cinco por cento de inflação que cinco por cento de desemprego». Mas, em compensação pela elevada estabilidade monetária, o endividamento público na Alemanha começou mais tarde do que noutros países; voltarei a este assunto. O Banco Central Alemão, independente, que impediu o acesso do governo federal à massa monetária, obrigando-o, assim, indiretamente a utilizar instrumentos da política orçamental para manter o emprego e para impedir a perda de legitimação tanto da política estatal como da economia de mercado, tornou-se, nos anos seguintes, o modelo para os bancos centrais dos outros países europeus, incluindo para a França liderada por Mitterrand e, mais tarde, para o BCE. As diferenças institucionais a nível nacional, patentes nos anos 70, constituíram o ponto de partida, primeiro, para a bibliografia do corporativismo e, depois, para a bibliografia das «variedades do capitalismo» (Streeck 2006).

([38]) Sobre esta questão, ver Streeck (2011a).

([39]) Nos anos 70, existia consenso quanto à tese de que a inflação prejudica sobretudo os proprietários dos recursos monetários, sendo, no entanto, útil para a classe operária, uma vez que melhora a sua posição de distribuição, pelo menos enquanto não afeta a disponibilidade das empresas para investir. Porém, tal só acontece quando a insegurança provocada pela inflação no que diz respeito aos preços futuros e às relações de preços se torna demasiado elevada para os investidores (Hayek 1967 [1950]). Aí, a solução de um problema de legitimação torna-se a causa de um problema de reprodução – ou, por outras palavras, a integração social provoca uma crise de integração sistémica (no sentido de Lockwood 1964), que pode transformar-se numa nova crise de integração social e suscitar, novamente, os velhos problemas de legitimação.

([40]) A destruição do sindicato dos controladores de tráfego aéreo por Ronald Reagan, em 1981, e a vitória de Margaret Thatcher sobre o sindicato dos mineiros, em 1984, constituem pontos de viragem dramáticos e simbolicamente importantes disto mesmo.

([41]) Na figura 1.7, não incluí a Itália, que teve taxas de greves muito elevadas nos anos 70, pois estas tornariam praticamente invisível a evolução nos outros países. Após 1980, a atividade grevista em Itália também diminuiu drasticamente, como em todos os outros países.

([42]) Clinton ganhou a campanha eleitoral de 1991 com uma campanha contra o duplo défice – na balança comercial e no orçamento federal –, herdado dos seus antecessores Reagan e Bush I.

([43]) A figura 1.1 mostra que aquilo que eu considero a primeira fase da consolidação orçamental não foi, de maneira alguma, malsucedida. A Alemanha constituiu uma exceção, uma vez que teve de financiar a sua reunificação nessa época, nomeadamente – tal como prometido por Kohl – sem aumentos dos impostos.

([44]) Nos anos 90, surgiu uma vasta bibliografia sobre instituições económicas, inspirada e financiada pela política, sobre a possibilidade de travar ou eliminar a alegada tendência para endividamento das democracias ricas através de «reformas» das instituições democráticas (Molander 2000; Poterba e von Hagen 1999; Strauch e von Hagen 2000).

([45]) Sobre a situação na Suécia, ver Mehrtens (2013).

([46]) Os países em causa beneficiaram igualmente de um crescimento da indústria financeira desregulamentada na sequência da «mudança estrutural» para a «sociedade de serviços». Nos EUA e na Grã-Bretanha, Wall Street e a City de Londres tornaram-se os sectores económicos nacionais e contribuintes mais importantes. Antes da crise de 2008, cerca de 45% dos lucros das empresas nos Estados Unidos provinham do sector financeiro; no início dos anos 80, este valor situava-se apenas em cerca de 20% (Krippner 2011, 33). Sobre a dimensão da redistribuição a favor do sector financeiro ou sobre a extração dos recursos pela mesma ver Tomaskovic-Devey e Lin (2001).

([47]) A figura 1.8 mostra quatro países nos quais o efeito de compensação foi particularmente forte. Note-se que a Suécia (juntamente com outros países escandinavos) também pertence a este grupo.

([48]) Autores pertinentes para esta questão: sobretudo Eugen Fama, pai da *efficient market hypothesis*; Merton H. Miller, coinventor do chamado «teorema de Modigliani e Miller»; Harry Markowitz, Robert Merton, Myron Scholes, Fischer Black, entre outros. A maioria é ou foi professor na Universidade de Chicago e aparece na lista de vencedores do Prémio Nobel de Economia, atribuído pelo Banco Central da Suécia.

([49]) Isto tornou-se óbvio, por exemplo, no verão de 2012, no debate sobre o pacote de resgate europeu para os bancos espanhóis. A dupla natureza do dinheiro como propriedade privada e como instituição pública é, naturalmente, muito mais antiga (Ingham 2004); ela está na base da natureza enigmática do capitalismo (Graeber 2011) e do facto de, em última análise, este ser incompreensível, mesmo para os dependentes do lucro.

([50]) Sobre as particularidades da evolução do endividamento privado na Alemanha, ver a dissertação de Daniel Mertens (2013), no prelo.

([51]) A inflação, assim como o endividamento público e privado, não têm necessariamente de levar a crises. O aumento nominal de salários em antecipação a futuros aumentos de produtividade pode acelerar a mesma; a dívida pública pode financiar investimentos no crescimento, o que permite, simultaneamente, o pagamento e desvalorização da mesma; e o crédito pode antecipar a prosperidade gerada em seguida. Em todos estes três casos, o resultado depende da reação dos detentores do capital de investimento: a inflação pode começar a acelerar e, depois, provocar medo de perdas patrimoniais e, por conseguinte, fuga de capitais; o endividamento público pode atingir um ponto em que o serviço da dívida se torna duvidoso; e o mesmo se diga do endividamento privado. De qualquer modo, o que é decisivo é a «confiança» dos investidores na «racionalidade» dos agentes – portanto, na capacidade destes últimos para compreenderem a «psicologia» dos primeiros e as suas expectativas de lucro.

II.

Reforma neoliberal: transformação do Estado fiscal em Estado endividado

A teoria económica convencional da política, que não deve ser confundida com a teoria política da economia na tradição marxista, justifica a crise das finanças públicas com o fracasso da democracia. Trata-se de uma versão mais ou menos formalizada da variante conservadora da teoria da crise de legitimação baseada na ideia de sobrecarga ou de ingovernabilidade. A sua narrativa preferida é a do *common pool* sobrecarregado: o baldio arruinado do ponto de vista económico (Alesina e Perotti 1999; Poterba e von Hagen 1999). Esta imagem é antiga, apesar de, provavelmente, não ser respeitável. Foi inventada no século XIX, para defender a privatização, em regra violenta, da propriedade comum medieval, na sequência da transição para o capitalismo moderno que Marx descreve como «acumulação original» (Marx 1966 [1867], cap. 24) e para a qual constitui uma justificação do ponto de vista da teoria da eficiência (North e Thomas 1973).

Crise financeira devido ao fracasso da democracia?

Dito de forma muito resumida, as numerosas versões da história infinita daquilo que também é designado como *tragedy of the commons* (Hardin 1968) – a «tragédia dos comuns» – pretendem demonstrar que um recurso que não é propriedade privada de ninguém, e ao qual todos os membros de uma comunidade têm livre acesso, esgotar-se-á muito rapidamente – devido à pastagem, à pesca excessiva, à pilhagem por indivíduos que atuam de forma racional e que não conseguem resistir à tentação de tirar mais da reserva comum do que nela colocam e mais do que ela pode oferecer a longo prazo. As finanças públicas, nesta perspetiva, são vistas como um *common pool* e a democracia como licença para os cidadãos a explorarem livremente. Como tanto os políticos, que conquistam os seus cargos através de eleições, como os seus eleitores agem racionalmente no sentido da economia convencional – portanto, de forma egoísta –, cedem à pressão da maioria e satisfazem as suas exigências sem se preocuparem com o cariz limitado dos recursos disponíveis. Na luta por votos dos eleitores, preferem cultivar a ilusão de que as reservas comuns são inesgotáveis. Uma vez assumido o cargo, o seu desejo de reeleição leva-os a gastar mais do que o Estado arrecada. Em consequência disto, os défices orçamentais crónicos acumulam-se em montes de dívidas cada vez mais altos.

A crise das finanças públicas, na perspetiva da teoria da economia convencional, resulta de relações de propriedade e, portanto, de responsabilidade, não esclarecidas. Estas, por seu turno, devem-se a um

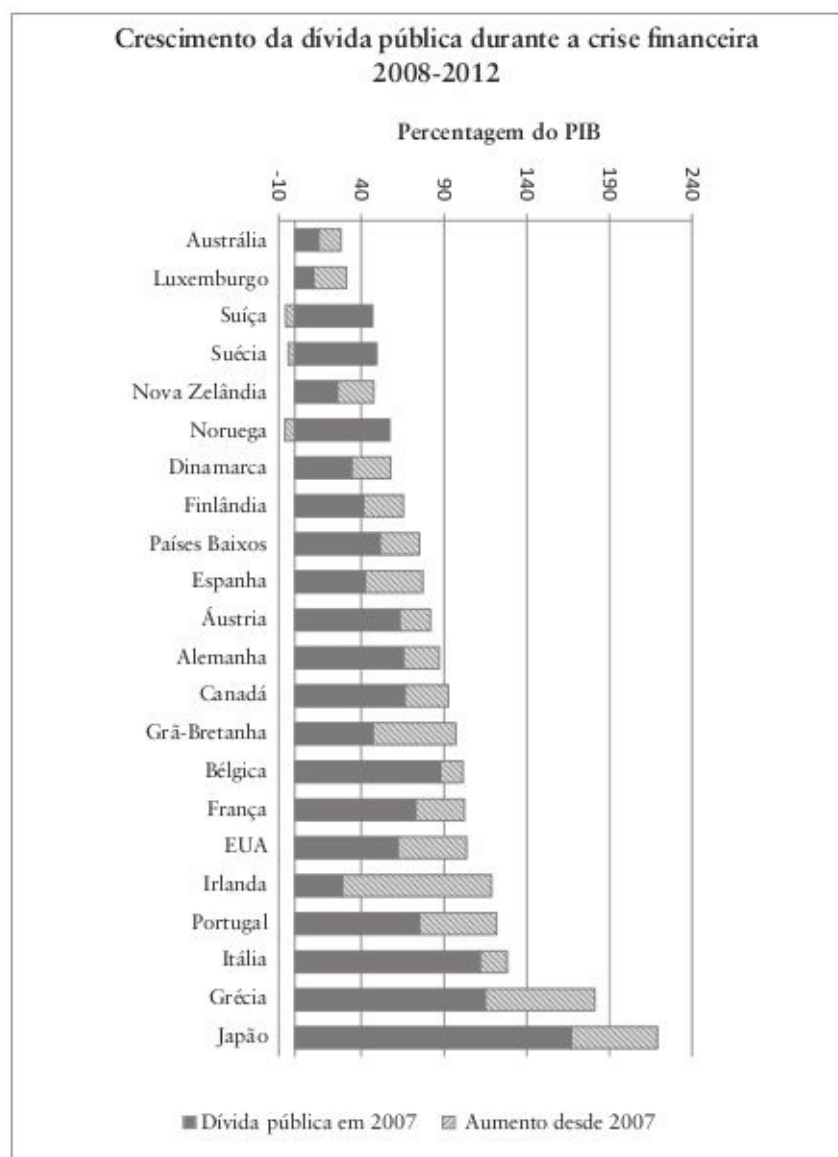
fracasso da democracia, mais concretamente, ao alargamento dos direitos democráticos de decisão a problemas aos quais estes não estão adequados. Por isso, segundo esta teoria, a resolução da crise orçamental exige a proteção das finanças públicas contra exigências geradas num processo democrático e, por fim, uma redução do baldio comunitário criado pela tributação. Esta doutrina dominante possui uma força material significativa, como ficará demonstrado mais adiante. Gostaria de a contrariar desenvolvendo uma história causal alternativa e, na minha opinião, mais próxima da realidade, do atual endividamento público. Esta também desemboca numa espécie de teoria do *common pool* e numa teoria do fracasso da democracia, contudo, serão ambas completamente invertidas, por assim dizer.

Será que as finanças públicas do capitalismo democrático sofrem de excesso de democracia? A análise retrospetiva da evolução da crise orçamental permite-nos verificar que o salto mais dramático no endividamento, registado após a Segunda Guerra Mundial, portanto o de 2008 e dos anos seguintes (Figura 2.1), não tem manifestamente qualquer relação com uma inflação de reivindicações legitimadas democraticamente pelos cidadãos eleitores. Se houve reivindicações acrescidas, essas vieram dos grandes bancos em situação difícil. Esses conseguiram apresentar-se como *«too big to fail»* – como «relevantes para o sistema» – e, por isso, dignos de resgate, sobretudo também com a ajuda de muitos e influentes agentes seus nos aparelhos dos Estados, como Hank Paulsen, o antigo director executivo do Goldman Sachs e ministro das Finanças de George W. Bush ([1]). Os bancos aproveitaram-se do medo que os cidadãos e os governos têm de uma possível derrocada da economia real, medo esse que abriu o caminho a um keynesianismo de resgate dispendioso no qual o que estava em causa não era um auto-enriquecimento frívolo da massa de eleitores, através da distribuição de propriedade sem dono, mas sim o impedimento do empobrecimento coletivo. As perdas de crescimento surgidas apesar disso aumentaram a taxa de endividamento de muitos Estados para além das despesas adicionais destinadas a programas de relançamento da economia e ao resgate de bancos. Aliás, os estudos quantitativos que encontraram uma relação positiva entre a dimensão do setor financeiro de um país e a extensão do novo endividamento depois da crise mostram que o agravamento da crise orçamental após 2008 não se deve a demasiada democracia, mas sim à crise financeira (Schularick 2012).

O crescimento exponencial do setor financeiro no último terço do século XX esteve relacionado, de diversas formas, com a crise orçamental das democracias ricas, como vimos. A desregulamentação e o crescimento exponencial do setor financeiro nos Estados Unidos começaram nos anos 80, quando o governo de Reagan se viu confrontado com a necessidade de resolver o problema da diminuição do crescimento económico e dos impactos orçamentais da redução de impostos que havia implementado (Krippner 2011). Por um lado, a liberalização da indústria monetária deveria assegurar a entrada dos capitais estrangeiros e equilibrar o défice da balança corrente dos EUA, já então crónico, garantindo, assim, o nível de vida da população financiado a crédito ([2]). Por outro, deveria permitir ao Estado financiar os seus próprios défices. Estes, por seu lado, estavam associados, em parte, ao fim da inflação no início dos anos 80, resultante da política de elevadas taxas de juro do banco central americano. Esta havia posto fim à desvalorização constante da dívida pública, aumentando simultaneamente os encargos dos sistemas de segurança social, em consequência da crise económica e de emprego que havia desencadeado. De resto, esperava-se que a desregulamentação do setor financeiro assumisse um papel de liderança na «mudança estrutural» para uma «sociedade de serviços» e «do conhecimento», associada ao crescimento da economia, em geral, e, sobretudo também, das receitas fiscais.

O governo de Clinton e as suas medidas de consolidação das finanças públicas espetacularmente bem sucedidas continuaram a promover a financeirização (Stiglitz 2003). O facto de, em finais do século, o orçamento federal norte-americano ter realmente apresentado um excedente, durante um curto período de tempo, deveu-se, entre outras coisas, a cortes radicais nas despesas sociais. A aceleração da desregulamentação financeira permitiu preencher as lacunas abertas pela política pública de consolidação, através de um alargamento rápido das possibilidades de endividamento, sobretudo de endividamento privado, quando a diminuição ou estagnação dos rendimentos de trabalho e dos subsídios, assim como o aumento de despesas em sistemas de previdência privada «responsáveis» poderia ter posto em causa a aceitação da liberalização da economia por parte da população. Esta viragem na história da economia do capitalismo democrático prosseguiu o seu rumo sob o governo de Bush II, na política de dinheiro fácil, posterior a 11 de Setembro, e na política de promoção da compra de casa própria também pelos pobres, através da concessão de *subprime mortages* (concessão de crédito imobiliário a pessoas que muito provavelmente não conseguiriam pagá-lo).

Figura 2.1

OECD Economic Outlook: Statistics and Projections, publicações em curso

Tendo em conta os factos referidos, é difícil considerar o crescimento do endividamento das democracias ocidentais, que se registou desde a segunda metade dos anos 70, como resultado da pressão democrática sobre partidos e governos, como é sugerido pela teoria do *common pool*. Na realidade, fica demonstrada a existência de uma estreita relação entre o crescimento, a diminuição e o novo crescimento do endividamento público e a vitória do neoliberalismo sobre o capitalismo do pós-guerra, coincidente com uma *perda de poder* político da democracia de massas. Os primeiros défices orçamentais graves nos anos 80 seguiram-se à disciplinação da militância salarial dos sindicados e à imposição de uma elevada taxa de desemprego. Esta última, por seu lado, legitimou reformas profundas dos mercados laborais e dos sistemas de segurança social. Estas conduziram a uma revisão profunda do contrato social das décadas do pós-guerra, sob o signo de uma «flexibilização» – alegadamente, há muito necessária – das instituições reguladoras do mercado. A primeira parte deste livro esboçou os contornos da evolução aqui referida.

A expressão mais visível do sucesso retumbante da revolução neoliberal consiste no aumento constante da desigualdade de rendimentos e património nos países do capitalismo democrático. Se o crescimento do endividamento público resultasse de uma legitimação pela democracia de massas, não haveria explicação para a ocorrência simultânea de uma redistribuição radical da prosperidade e das oportunidades de prosperidade da base para o topo. A distribuição dos rendimentos, por exemplo, foi-se tornando progressivamente mais desigual ao longo dos anos, não só em países com uma desigualdade relativamente elevada, como a Itália, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, mas também em países relativamente igualitários, como a Suécia e a Alemanha (ver acima, Figura 1.3) ([3]). Quanto à Alemanha, procurei demonstrar que é plausível a existência de uma ligação estreita entre esta evolução e a desintegração progressiva do sistema de formação de salários a nível supra-empresarial, bem como a perda de poder dos sindicatos associada à mesma (Streeck 2009b, 41ss.). Bruce Western e Jake Rosenfeld demonstraram de forma muito mais exata do que eu o nexo negativo existente, no caso americano, entre o poder negocial dos sindicatos e a desigualdade de rendimentos (Western e Rosenfeld 2011).

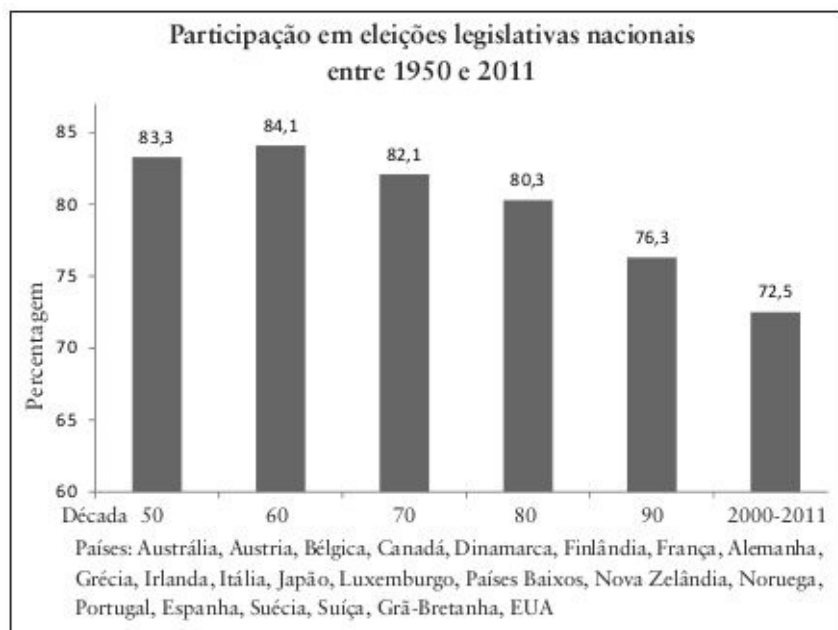
Thomas Kochan, um dos principais investigadores do mercado de trabalho dos Estados Unidos, considera que a evolução dos salários nos EUA desde o fim dos anos 70 revela a existência de uma rutura do contrato social americano e chama a atenção para o facto de, até àquela época, a produtividade, os rendimentos dos agregados familiares e os salários por hora terem aumentado ao mesmo ritmo (1945 = 100, 1975 = 200). Contudo, depois, a produtividade continuou a aumentar em linha reta, situando-se em 400, em 2010, enquanto os salários médios por hora se mantiveram ao nível de cerca de 200, portanto, ao nível dos anos de 1975 a 1980. De facto, os rendimentos dos agregados familiares subiram para cerca de 250, mas só porque os agregados familiares trabalharam mais horas, devido ao aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho e ao prolongamento dos horários de trabalho (Kochan 2012a; b). Os números mostram que, tendo em conta o aumento da produtividade, os agregados familiares dos trabalhadores nos Estados Unidos não ganharam praticamente nada desde os anos 80, apesar do aumento do volume e intensidade de trabalho, das maiores exigências de flexibilidade e de um agravamento

constante das condições de emprego.

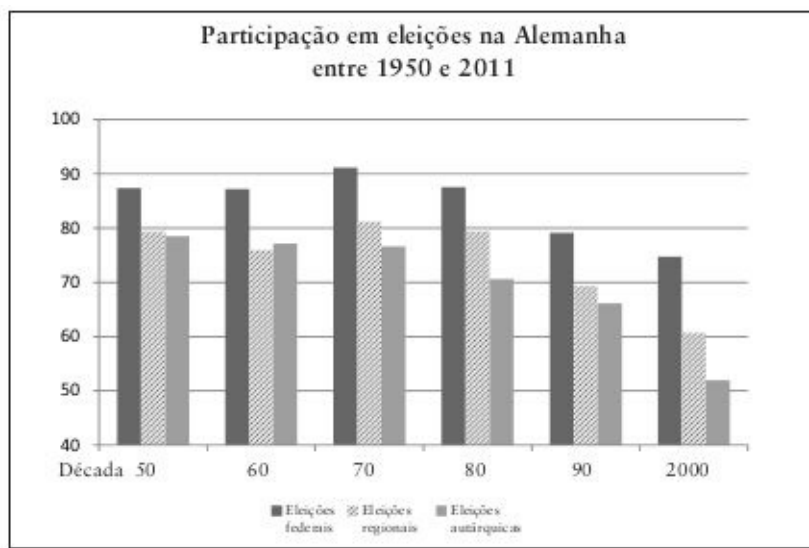
A situação é completamente diferente no que diz respeito aos rendimentos residuais dos detentores e gestores do grande capital. No dia 26 de março de 2012, Steven Rattner escreveu no *New York Times* que, no mínimo, 93% do crescimento do produto nacional gerado no ano de 2010 – 288 mil milhões de dólares – haviam sido distribuídos por 1% dos contribuintes mais ricos, sendo que 37% do crescimento beneficiou 0,1% dos mais ricos, cujo rendimento aumentou, assim, 22%. A situação do 1% dos mais ricos também foi sempre «melhorando, em todas as fases do crescimento económico das últimas duas décadas», devido às muitas reduções de impostos: «Na fase de crescimento com o governo de Clinton, 45% do crescimento global dos rendimentos beneficiaram 1% dos mais riscos; na era Bush, esta percentagem aumentou para 65%; atualmente, situa-se em 93%» ([4]). Pelo contrário, segundo o *New York Times* de 12 de junho, em 2010, o património líquido de uma família americana média, depois de deduzida a inflação, após o colapso do mercado imobiliário, caiu para o nível de 1990.

Sejam quais forem os dados utilizados para descrever a redistribuição da base para o topo, sem precedentes na história, ocorrida nos Estados Unidos na sequência da revolução neoliberal, os resultados são sempre os mesmos. Segundo cálculos de Larry Mishel, do Economic Policy Institute, entre 1983 e 2009, 81,7% do crescimento do património nos Estados Unidos beneficiaram os 5% mais ricos, enquanto os 60% mais pobres *perderam* um património equivalente a 7,5% do crescimento do mesmo. Quanto à remuneração dos administradores das empresas, segundo o *New York Times* de 7 de abril de 2012, a «compensação» média dos cem gestores mais bem pagos dos EUA, no ano de crise de 2011, situava-se em 14,4 milhões de dólares, o que correspondia a 320 vezes o salário médio americano. Não é fácil aceder a dados comparativos com os anos 70; mas não há dúvida de que nas últimas duas ou três décadas os salários de topo nas empresas cresceram vertiginosamente, por assim dizer, e isto não aconteceu só nos EUA ([5]).

A diminuição contínua e, em parte, dramática da participação dos cidadãos em eleições democráticas – sobretudo daqueles que deveriam ser os mais interessados em prestações do Estado e numa redistribuição económica do topo para a base imposta pelo Estado –, que se regista paralelamente ao avanço do capitalismo reformado pelo neoliberalismo, é reveladora da forma radical como este está a suplantar o capitalismo democrático do Estado social dos anos 60 e 70 (Schäfer 2010, Schäfer e Streeck 2013). Nos anos 50 e 60, a participação nas eleições aumentou em todas as democracias ocidentais, diminuindo, até hoje, em média, em nada menos que 12% (Figura 2.2). A tendência é universal e não existem quaisquer indícios de uma viragem iminente. Mais de metade das eleições nacionais com a participação mais baixa depois da guerra realizaram-se após 2000. Quanto mais recentes hajam sido as eleições, tanto mais provável é que a participação nelas tenha sido a mais baixa de todo o período do pós-guerra. A participação em eleições regionais e autárquicas é, em regra, ainda mais baixa do que em eleições nacionais, e pelo menos na Alemanha (Figura 2.3) baixou ainda mais. A participação mais baixa regista-se nas eleições para o Parlamento Europeu.

Figura 2.2

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Voter Turnout Database

Ao contrário daquilo que se continua a afirmar, invocandoa teoria revisionista da democracia dos anos 60 (Lipset 1963 [1960]), a diminuição da participação nas eleições não significa que os cidadãos estejam satisfeitos com a situação e, por isso, desistam de nela intervir. Tal como mostrou ArminSchäfer (Schäfer 2010; 2011), os eleitores que participam menos nas eleições são aqueles que possuem rendimentos baixos e que pertencem às camadas sociais mais baixas. A diminuição da sua participação é a mais acentuada. Por conseguinte, regista-se em todas as regiões uma forte correlação negativa entre a participação nas eleições e a taxa regional de desemprego e de beneficiários da assistência social. A dispersão da participação nas eleições entre bairros das grandes cidades alemãs tem vindo a aumentar continuamente em todas as eleições desde os anos 70, sendo entretanto tão baixa em bairros desfavorecidos do ponto de vista socioeconómico (com uma elevada percentagem de imigrantes e de desempregados, rendimentos baixos, etc.) que os partidos já desistiram praticamente de fazer campanha eleitoral nesses locais ([6]) – o que baixa ainda mais a participação nas eleições da margem inferior da sociedade e desloca os programas eleitorais dos partidos ainda mais «para o centro».

Figura 2.3

Armin Schäfer, *Demokratie im Zeitalter wirtschaftlicher Liberalisierung*, www.mpifg.de/projects/demokratie/Daten/Wahldaten

Tudo indica que a diminuição de participação eleitoral nas democracias capitalistas não se pode explicar com a satisfação, mas sim com a resignação: os perdedores da viragem neoliberal, sobretudo, já não veem o que possam esperar de uma mudança de partido no governo. A política TINA da «globalização» – *There Is No Alternative* – há muito que bateu no fundo da sociedade: as eleições deixaram de fazer diferença, sobretudo aos olhos daqueles que necessitariam de diferenças políticas. Quanto menos esperança estes depositam em eleições, tanto menos perturbações resultantes de intervenção política têm de recear aqueles que se podem dar ao luxo de depositar a sua esperança nos mercados. A resignação política das camadas desfavorecidas protege o capitalismo contra a democracia e estabiliza a viragem neoliberal que lhe dá origem.

Excurso: capitalismo e democracia

Gostaria de introduzir aqui algumas reflexões gerais sobre a relação entre capitalismo e democracia, sobre mercados e política democrática e ainda sobre neoliberalismo e poder estatal. Já ficou várias vezes demonstrado que o neoliberalismo necessita de um Estado *forte* que consiga travar as exigências sociais e, em especial, sindicais de interferência no jogo livre das forças de mercado. Andrew Gamble mostrou-o de forma convincente no livro intitulado *The Free Economy and the Strong State* (1988), no qual dá o exemplo do governo de Thatcher. Pelo contrário, o neoliberalismo não é compatível com um Estado *democrático*, se entendermos por democracia um regime que intervém, em nome dos seus cidadãos e através do poder público, na distribuição dos bens económicos resultante do funcionamento do mercado – portanto, um regime que também é encarado criticamente pela teoria do *common pool* relativa ao fracasso orçamental do Estado.

O que está aqui em causa, em última análise, é uma relação de tensão muito antiga entre capitalismo e democracia. Nos tempos da Guerra Fria, era um lugar-comum do discurso político oficial afirmar que a democracia não era possível sem capitalismo – ou sem progresso económico, o que era considerado o seu equivalente –, tal como o capitalismo não era possível sem democracia ([7]). Nos anos entre as duas guerras mundiais, as coisas eram vistas de outra forma: enquanto a burguesia, como minoria natural,

receava ser expropriada por um governo da maioria eleito democraticamente que não podia ser outra coisa senão um governo dos trabalhadores, a esquerda radical contava a todo o instante com um golpe antidemocrático vindo de uma coligação constituída pelo capital, os militares e a aristocracia e considerava o regime fascista dos anos 20 e 30 como prova da incompatibilidade fundamental entre uma política democrática e uma economia capitalista. Isto levou, em termos práticos – simetricamente à solução «burguesa» do problema através de uma ditadura de direita –, à necessidade de uma democracia dos conselhos ou dos sovietes, uma «ditadura do proletariado» ou uma «democracia popular», sendo que as designações foram mudando ao sabor da conjuntura teórica e política. Por isso, o facto de, no pós-guerra, os países ocidentais terem conseguido associar uma economia capitalista a um sistema político democrático, nomeadamente, a um sistema que obtinha a sua legitimidade de uma intervenção direta e permanente no funcionamento da economia de mercado, em prol da maioria dos seus cidadãos dependentes do salário e em prol de objetivos coletivos, aprovados democraticamente, parece tudo menos óbvio.

A economia política do capitalismo democrático do período pós-guerra caracterizou-se pela institucionalização simultânea de dois princípios de distribuição concorrentes que eu gostaria de designar como *justiça de mercado* e *justiça social*. Por *justiça de mercado* entendo a distribuição do resultado da produção de acordo com a avaliação pelo mercado dos desempenhos individuais dos envolvidos, expressa através dos seus preços relativos. O critério de remuneração que corresponde à justiça de mercado é a produtividade-limite, portanto o valor de mercado da última unidade de produção extraído de acordo com as condições da concorrência (Böhm-Bawerk 1968 [1914]). A *justiça social*, pelo contrário, rege-se por normas culturais e baseia-se no direito estatutário, não no direito contratual. Rege-se por conceções coletivas de honestidade, equidade e reciprocidade, concede direitos a um nível mínimo de vida, independentemente do desempenho económico e da capacidade de desempenho e reconhece direitos civis e humanos, tais como o direito à saúde, à segurança social, à participação na vida da comunidade, à proteção do emprego, à organização sindical, etc.

Estas duas formas de justiça – de mercado e social – são controversas. Émile Durkheim já se havia debruçado sobre as condições a cumprir para uma concorrência justa e com resultados justos (Durkheim 1977 [1893]). No entanto, na prática, a teoria económica convencional supõe que a maioria dos mercados é suficientemente «perfeita» para que aquilo que deles resulta possa ser considerado tão justo quanto eficiente. A questão é mais difícil no que diz respeito à justiça social, cuja substância é «socialmente construída», podendo, portanto, ser contestada em discursos culturais e políticos e mudar no decorrer da história. O mercado é que decide aquilo que é justo em termos de mercado, exprimindo-o em preços; aquilo que é socialmente justo decide-se na ponderação do poder e da mobilização, própria dos processos políticos, e exprime-se em instituições formais e informais. No limite, uma sociedade que se vê a si própria através das lentes da teoria económica convencional ou que se deixa convencer por esta, pode aceitar a justiça de mercado como justiça social, anulando a tensão entre as ambas ([8]). Uma variante desta solução consiste em declarar o conceito de justiça social impraticável, tal como Friedrich von Hayek o fez ([9]), e organizar as instituições políticas e económicas de forma a excluir à partida quaisquer perturbações da justiça de mercado por exigências de justiça social.

Seja como for, do ponto de vista da justiça de mercado, a possibilidade de as conceções de justiça social conquistarem o poder do Estado através de uma maioria democrática e, depois, distorcerem

permanentemente o funcionamento do mercado, recorrendo a este poder, constitui um perigo iminente. A justiça social é de natureza material e não formal, por isso, do ponto de vista da racionalidade formal do mercado só pode ser considerada irracional, imprevisível e arbitrária – uma ideia que já se encontra no pensamento de Max Weber ([10]). Por conseguinte, a política movida por exigências de justiça social provoca turbulência no funcionamento do mercado, contamina os seus resultados, cria falsos incentivos e *moral hazards*, mina o princípio do desempenho e é, em geral, «alheia à economia». Por outro lado, do ponto de vista da justiça social, a «luta de classes democrática» (Korpi 1983) representa uma correção imprescindível a um sistema que se baseia em contratos desiguais entre dependentes do salário e dependentes do lucro e que, por isso, produz permanentemente vantagens cumulativas segundo o chamado princípio de Mateus: «Porque ao que tem será dado e terá em abundância; mas o que não tem, até o que tem lhe será tirado» (Mateus 25, 29). Para a prática capitalista, as correções do mercado segundo as conceções políticas de justiça são perturbadoras, mas têm de ser toleradas como inevitáveis enquanto existir a possibilidade de os perdedores natos do mercado se recusarem a continuar a participar no jogo: sem perdedores não há vencedores e sem perdedores permanentes não há vencedores permanentes ([11]).

De resto, como vimos, o capital teve sempre possibilidade de reagir com crises às interferências sociais no mercado que lhes pareceram excessivas. As crises surgem quando aqueles que controlam os meios de produção imprescindíveis acreditam que existe perigo de acabarem por não ser remunerados de acordo com as suas conceções de justiça de mercado. Nesses momentos, a sua «confiança» desce abaixo do nível mínimo necessário para os investimentos. Os detentores de capital podem deslocar o seu capital para o estrangeiro ou depositá-lo algures na economia monetária, retirando-o para sempre ou temporariamente do circuito económico de uma jurisdição política que deixou de ser digna de confiança – causando desemprego e baixo crescimento. Hoje, nas condições dos mercados capitais liberalizados, isto aplica-se mais do que nunca.

A justiça de mercado também obedece a padrões normativos, embora sejam os padrões dos proprietários e gestores do capital, e é a justiça social, apesar de ser uma justiça que, auxiliada pela teoria da economia convencional, se apresenta como uma legalidade natural e não social. O facto de a confiança *«psicológica»* do capital nas condições políticas constituir a condição *técnica* mais importante para o funcionamento de uma economia capitalista, limita à partida fortemente a possibilidade de complementar a justiça de mercado com uma justiça social com mandato democrático. A assimetria fundamental da economia política capitalista consiste no facto de as reivindicações de remuneração do «capital» serem consideradas condições empíricas de funcionamento de todo o sistema, enquanto as correspondentes reivindicações do «trabalho» são consideradas fatores de perturbação.

É sabido que Max Weber, tal como, depois dele, Schumpeter e outros, receava que a justiça material, substancial, promovida pela «burocracia» e seus ajudantes políticos – os socialistas e os social-democratas – se sobrepusesse progressivamente à justiça de mercado formal. Isto faria com que o capitalismo acabasse por se desmoronar e, com ele, a liberdade do indivíduo burguês (Offe 2006b). No entanto, a viragem neoliberal à qual assistimos desde os anos 70 eliminou este perigo para os próximos tempos. Atualmente, a liberalização do capitalismo moderno atingiu um ponto no qual a libertação definitiva – ou, pelo menos, garantida a longo prazo – ou a nova libertação do princípio da justiça de mercado da sua transformação histórica pela justiça social se aproxima cada vez mais, forçada pelo fim provável da possibilidade de simular uma justiça social através da injeção de recursos fictícios no

conflito de distribuição, o que permite simultaneamente o predomínio da justiça de mercado. Voltarei a debruçar-me mais pormenorizadamente sobre esta questão.

É possível uma imunização do mercado a correções democráticas, através de uma reeducação neoliberal dos cidadãos ou através da abolição da democracia segundo o modelo chileno dos anos 70; a reeducação consegue-se através de uma doutrinação pública permanente por parte da teoria da economia convencional. A outra opção não está disponível atualmente. Por isso, a eliminação da tensão entre capitalismo e democracia, assim como a consagração de um primado duradouro do mercado sobre a política têm de ser levadas a cabo, em primeira linha, através de «reformas» incrementais das instituições político-económicas (Streeck e Thelen 2005): através da transição para uma política económica baseada num conjunto de regras, para bancos centrais independentes e para uma política orçamental imune aos resultados eleitorais; através da transferência das decisões político-económicas para autoridades reguladoras e para grupos dos chamados «peritos», assim como através de travões ao endividamento consagrados nas constituições aos quais os Estados e as suas políticas se devem vincular juridicamente durante décadas, se não para sempre. Os Estados do capitalismo avançado devem ser reestruturados de forma a merecerem duradouramente a confiança dos detentores e dos gestores do capital, garantindo, de forma credível, através de programas políticos consagrados institucionalmente, que não irão intervir na «economia» – ou, caso intervenham, que só irão fazê-lo para impor e defender a justiça de mercado na forma de uma remuneração adequada dos investimentos de capitais. Para tal, é necessário neutralizar a democracia, entendida no sentido da democracia social do capitalismo democrático do período pós-guerra, assim como levar por diante e concluir a liberalização no sentido da *liberalização hayekiana*, isto é, como imunização do capitalismo contra intervenções da democracia de massas.

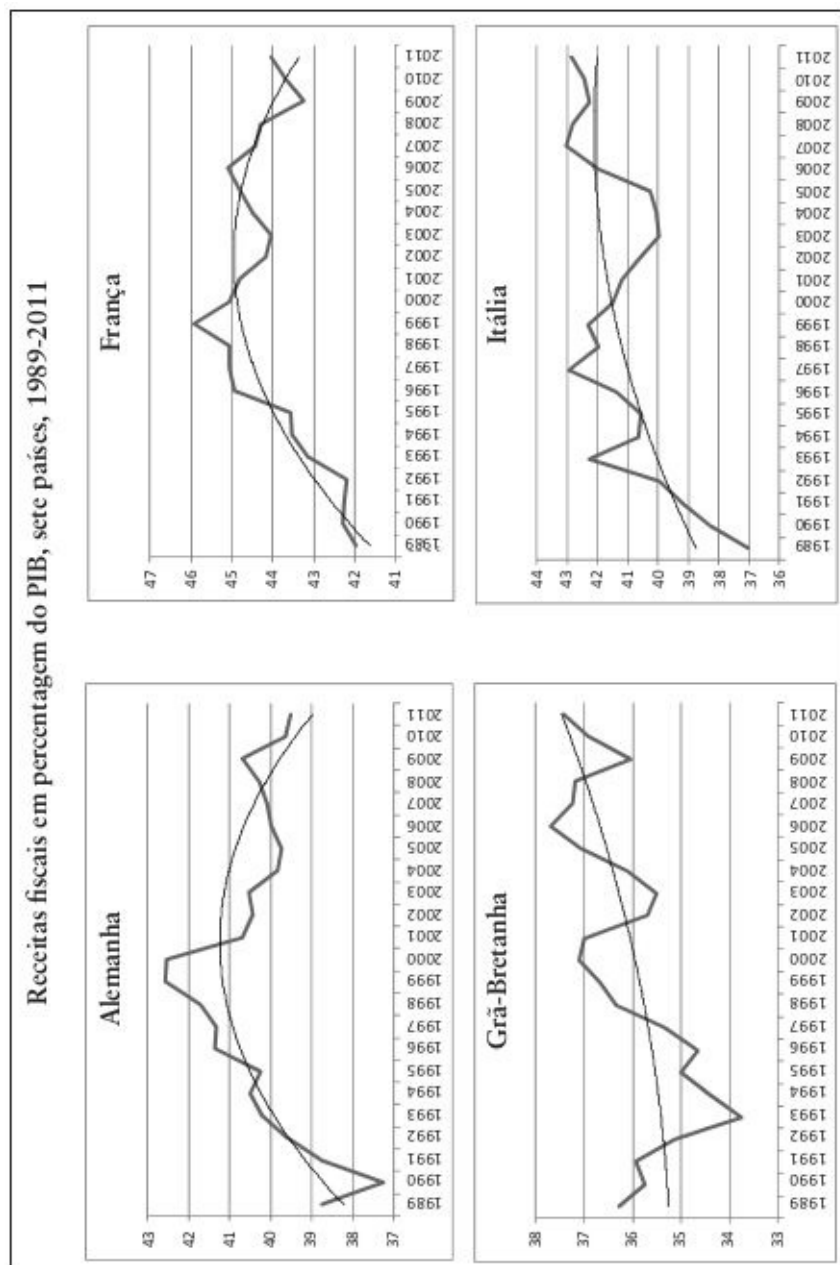
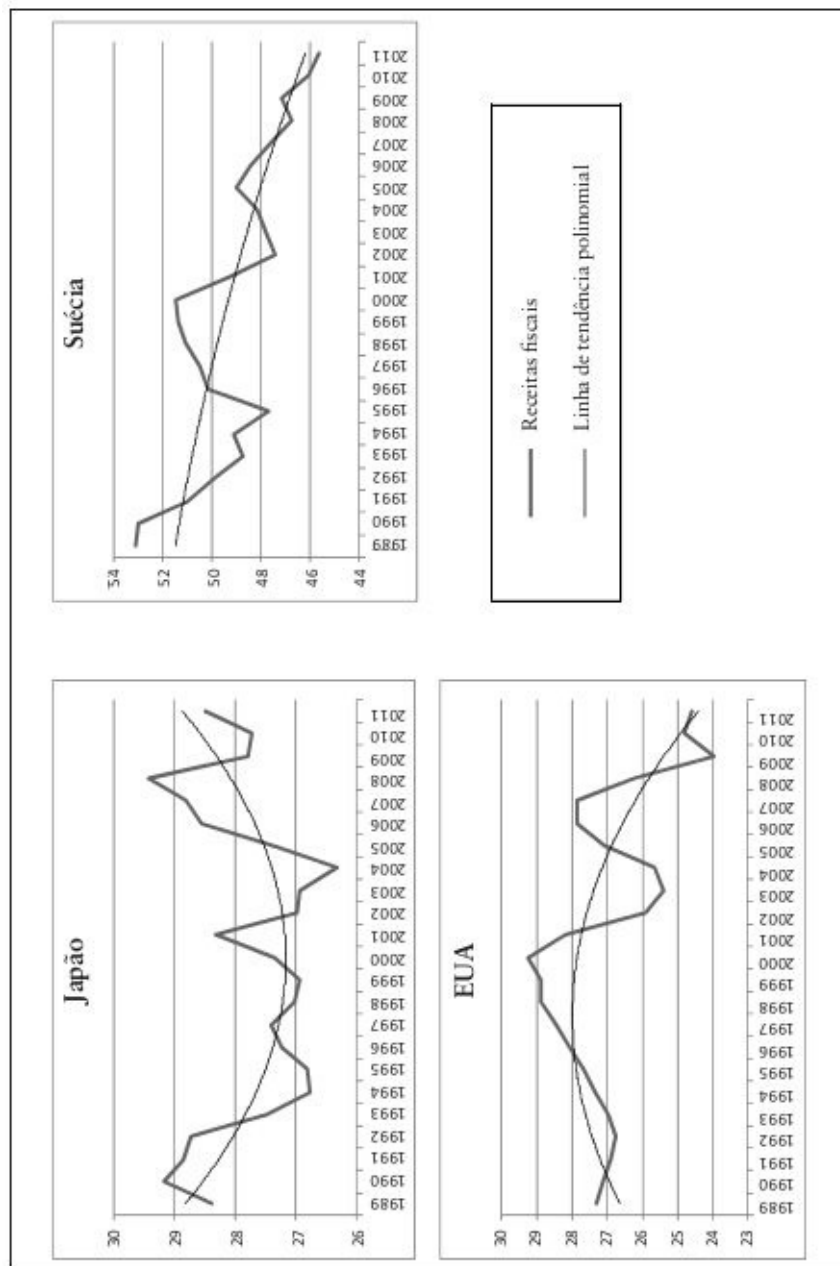
Os proponentes da justiça de mercado procuraram impor-se em termos retóricos e ideológicos denunciando a justiça social como «política», no sentido particularista da palavra, e, portanto, como contaminada ou até corrupta. Pelo contrário, considera-se que a justiça de mercado, dado o seu caráter aparentemente impessoal e a alegada calculabilidade em termos de teoria de preços, funciona independentemente da política, portanto, de acordo com princípios universalistas, sendo, portanto, «pura», isto é, apolítica. Este tipo de distinções e equiparações há muito que penetrou na linguagem comum: muitas vezes, a afirmação de que algo foi decidido «politicamente» basta para fazer parecer que a decisão favoreceu um grupo de interesses qualquer ([12]). Os mercados – de acordo com a suposição promovida incansavelmente pelas relações públicas capitalistas – distribuem segundo regras universais, enquanto a política, pelo contrário, distribui segundo o poder e as relações. Ao que parece, é mais fácil ignorar que os mercados, na avaliação do desempenho e na atribuição de remunerações, não têm em conta a posição inicial desigual dos seus participantes – uma vez que tudo isto se baseia na ausência da decisão –, do que ignorar as medidas de uma política redistributiva, que têm de ser discutidas num processo controverso e implementadas ativamente. Além disso, as *decisões políticas* podem ser atribuídas a determinados decisores ou instituições que podem ser responsabilizadas por elas, enquanto, aparentemente, as *decisões do mercado* caem do céu, sem intervenção humana – sobretudo quando o mercado se supõe como um estado natural –, e têm de ser – e, manifestamente, também o podem ser – aceites como um destino por trás do qual se esconde um sentido superior, possivelmente acessível apenas a peritos.

A que se deve, então, o crescimento da dívida pública, quando este não tem correlação com um aumento da mobilização democrática das massas, mas, pelo contrário, com a viragem neoliberal e com o retrocesso simultâneo da participação política? Penso que a atual crise financeira dos Estados constitui a concretização, nesta época, de um problema de funcionamento do Estado moderno, diagnosticado já no início do século XX, e que reside no facto de a sua capacidade de extrair de uma sociedade de proprietários privados os meios de que necessita para o cumprimento das suas – crescentes – tarefas tender a ficar aquém do necessário. Nesta perspetiva, o endividamento público não se deve a *despesas demasiado elevadas*, mas sim a *receitas demasiado baixas*, resultantes do facto de a economia e a sociedade, organizadas segundo o princípio individualista da propriedade privada, restringirem a sua tributabilidade, ao mesmo tempo que exigem cada vez mais ao Estado.

De facto, constata-se que o início do endividamento das democracias ricas nos anos 70 coincidiu com um desfasamento entre o aumento das receitas fiscais e o aumento das despesas do Estado. Enquanto, até aí, tanto as receitas como as despesas haviam crescido, em geral, ao mesmo ritmo, pelo menos desde meados dos anos 80, o nível global de tributação, no essencial, manteve-se constante (Figura 2.4) – sendo que, nos primeiros tempos, as despesas continuaram a crescer – e, no final do século, com o avanço do neoliberalismo, até baixaram numa série de países, como a Suécia, a França, a Alemanha e os EUA (Figura 2.5) ([13]). Neste caso, a evolução também foi, em geral, uniforme e as causas semelhantes. O fim da fase de crescimento pôs termo à chamada «progressão fria», que levou os contribuintes a pagar taxas de imposto sobre o rendimento cada vez mais elevadas.

Figura 2.4

OECD Economic Outlook: Statistics and Projections, publicações em curso

Figura 2.5

OECD Economic Outlook: Statistics and Projections, publicações em curso

Este efeito para os cofres de Estado foi parcialmente compensado pela inflação nos anos 70; no entanto, as perdas reais de rendimentos daí resultantes provocaram um aumento da resistência à tributação, sobretudo por parte da classe média (Block 2009; Citrin 1979; 2009; Steuerle 1992), assim como exigências de reformas fiscais, por exemplo, na forma da indexação das taxas dos impostos. Em consequência disto, assim como de uma estabilização monetária bem sucedida, deixou de ser possível aumentar as receitas do Estado através do aumento dos impostos invisíveis – politicamente menos arriscados –, restando como única opção fazê-lo através de aumentos dos impostos visíveis.

Nos anos 90, houve outros fatores que vieram associar-se a esta situação. O aumento rápido da internacionalização da economia abriu possibilidades inimagináveis até à data para as grandes empresas transferirem as suas sedes fiscais para países menos exigentes. Esta situação, mesmo nos casos em que não houve, em última análise, uma deslocalização das unidades de produção, sujeitou os Estados nacionais do capitalismo democrático a uma concorrência fiscal crescente e levou os seus governos a reduzirem os escalões mais elevados de impostos sobre as empresas (Ganghof 2004; Ganghof e Genschel 2008; Genschel e Schwarz 2013). Isto foi acompanhado, frequentemente, pelo chamado alargamento da base tributária através da eliminação de isenções fiscais, o que era suposto garantir «neutralidade em

termos de receitas»; contudo, nestas condições, já era impensável um *aumento* da tributação. Além disso, registou-se uma proliferação da doutrina neoliberal da necessidade de melhorar os «incentivos ao desempenho» para reanimar o crescimento económico – nos escalões mais baixos da distribuição dos rendimentos, através da redução dos salários e das prestações sociais, no topo, pelo contrário, através do aumento dos salários e da redução das taxas dos impostos. Este é um outro aspeto no qual as diversas «modalidades» do capitalismo só se distinguem em grau: a combinação entre a reforma do mercado de trabalho (Hartz IV!) e a reforma fiscal (Ganghof 2004; em especial 98-117), implementada na Alemanha pelo governo social-democrata e dos Verdes, do chanceler Schröder, correspondeu, nos Estados Unidos, à abolição do *welfare as we know it*, levada a cabo por Clinton, em combinação com os mal-afamados *tax cuts* do governo de Bush após 2001 ([14]).

O caso americano constitui uma prova impressionante de que as causas da crise financeira dos Estados devem ser procuradas pelo menos tanto do lado das receitas como do lado da despesa pública. A exigência popular de redução dos impostos serviu aos estrategas da resistência organizada aos impostos para atingir o objetivo mais abrangente, isto é, impedir o Estado de prosseguir programas sociais igualmente populares. Essa estratégia remonta a finais dos anos 70 e registou os seus primeiros êxitos – que perduram, aliás, até hoje – na Califórnia. O lema deste movimento extremamente bem sucedido, promovido por uma das figuras mais influentes até hoje da política americana, o ativista anti-impostos Grover Norquist (Kuttner 1980; Martin 2008; Tarschys 1983), era e é «*starving the beast*»: matar o monstro à fome! O facto de o porta-estandarte político deste movimento na primeira década do novo século, George W. Bush, que herdou do seu antecessor no cargo um excedente orçamental, não ter tido nada mais importante para fazer do que transformar novamente este excedente num défice (recorde) através de uma redução drástica dos impostos para super-ricos – iniciando, simultaneamente, duas guerras, que aumentaram ainda mais os buracos orçamentais do lado da despesa –, mostra que o objetivo primário do movimento não consistia num orçamento do Estado equilibrado, mas sobretudo num recuo do Estado de acordo com a doutrina neoliberal ([15]).

O próprio facto de, após os anos 70, quando as receitas dos Estados começaram a estagnar, as despesas dos mesmos terem continuado a aumentar até, em finais do século, se ter iniciado a primeira onda de consolidação neoliberal, não se deve, necessariamente, ao serviço coletivo de massas de eleitores insaciáveis, com mandato democrático. Pelo contrário, existem muitas razões para, de acordo com uma perspetiva bem funcionalista, ver nisso a expressão da necessidade crescente de prestações públicas coincidente com a progressiva evolução capitalista, prestações essas que visavam tanto fins curativos, como de investimento, isto é, uma reparação dos danos causado pela acumulação do capital, por um lado, e a criação de condições para um crescimento futuro, por outro ([16]). As prestações com fins curativos incluem, por exemplo, despesas crescentes com subsídios de desemprego e assistência social, associadas ao regresso do desemprego estrutural ([17]), assim como despesas crescentes com cuidados de saúde públicos e despesas com reparação de danos ambientais, surgidas no último terço do século. As prestações investidoras, pelo contrário, podem incluir despesas públicas, igualmente a crescerem em termos globais, destinadas ao desenvolvimento e à manutenção das infraestruturas físicas, à criação de capital humano e à investigação científica e tecnológica – condições consideradas imprescindíveis para uma acumulação privada do capital bem sucedida. Estas prestações, num sentido lato, também incluem as despesas públicas destinadas à chamada utilização pacífica da energia nuclear, sem as quais a produção

privada de eletricidade em centrais nucleares não seria, ao que parece, de todo rentável; o desenvolvimento dos serviços públicos de acolhimento de crianças enquanto condição para o alargamento da participação feminina no mercado de trabalho, urgentemente necessária para o crescimento económico, a manutenção de porta-aviões, assim como o desenvolvimento e a utilização de aviões não tripulados e tecnologias semelhantes para garantir um abastecimento de petróleo comportável ou ainda a liberalização – altamente perigosa, como se revelou mais tarde – da economia financeira privada para aumentar o volume de créditos enquanto último meio disponível para produzir um (aparente) crescimento económico ([18]).

A crise do Estado fiscal

Face a esta enumeração, é difícil não recordar um *topos* clássico da economia financeira que caiu em esquecimento depois da substituição da *public finance* pela *public choice* ou que foi eliminado da memória da teoria económica por ser considerado pouco rigoroso. Refiro-me à «lei» de Adolph Wagner relativa ao crescimento da atividade do Estado e das quotas do Estado, formulada nas últimas décadas do século XIX (para uma versão concisa, ver Wagner 1911) e que, nos anos 50, ainda constituiu uma inspiração importante para Richard Musgrave (Musgrave 1958). Wagner, representante do chamado socialismo de cátedra e de Estado, reitor da Universidade de Berlim, um dos conselheiros de Bismarck em assuntos de economia e política social e, a partir de 1910, membro da Câmara dos Senhores da Prússia, pensava que a participação do Estado numa economia moderna em crescimento aumentaria constantemente, tanto para garantir um aumento do nível civilizacional, em geral, como para cobrir aquilo a que, hoje, se chamaria as externalidades dos mercados em expansão e de um modo de produção da economia privada ([19]). As reminiscências da conceção marxista de uma socialização do modo de produção capitalista numa organização privada das relações de produção (e apesar dela) não são, de modo algum um acaso, embora a ideia da contradição interna da evolução capitalista e da sua eliminação revolucionária, através da adaptação das relações de produção ao modo de produção, que se impõe na agenda política e que era central para Marx, não se encontre na obra de Wagner.

Esta ideia foi ainda mais importante para a disciplina de *sociologia financeira* em desenvolvimento, aproximadamente na época da Primeira Guerra Mundial. Rudolf Goldscheid, socialista austríaco e oponente proeminente a Max Weber nos primeiros tempos da Sociedade Alemã de Sociologia, considerava a evolução do Estado feudal para o «Estado fiscal» moderno – um Estado que adquire os seus recursos através da tributação de uma sociedade de proprietários privados – um fenómeno que acompanha o progresso capitalista (Fritz e Mikl-Horke 2007; Goldscheid 1926; 1976 [1917]). Goldscheid pensava (por assim dizer, como reformulação do ponto de vista das ciências das finanças do teorema marxista da contradição crescente entre o modo de produção e as relações de produção) que a capacidade do Estado fiscal de extorquir aos seus cidadãos – ou, mais precisamente, à sociedade civil dominada pelos burgueses proprietários – os meios de que necessitaria para a prestação dos serviços que se lhe exigem, deixaria de ser suficiente mais cedo ou mais tarde. Segundo Goldscheid, quando se atingir este ponto, o Estado fiscal chegará ao seu limite, uma vez que, enquanto «Estado expropriado» numa ordem económica e social capitalista, não poderá dispor de recursos suficientes para o cumprimento das suas tarefas. Nessa altura, será necessária uma «recapitalização» do Estado, a fim de se passar do

financiamento das necessidades gerais através de impostos para o financiamento baseado em receitas do Estado provenientes da sua própria atividade empresarial. De acordo com o resumo das afirmações centrais de Goldscheid, apresentado por Fritz e Mikl-Horke (2007, 166), não é possível «conseguir através de meios fiscais» que o Estado funcione no interesse público, uma vez que os impostos

> «através do Estado, enquanto canal de passagem, voltam a beneficiar os detentores de capital mais poderosos. O seu poder continuaria a crescer, mas o poder do Estado, enquanto administrador das necessidades sociais, ficaria enfraquecido. Os poderosos teriam possibilidades de evitar os impostos, a massa do povo, porém, teria de suportar toda a carga fiscal. A própria tributação progressiva dos rendimentos apenas levaria ao desenvolvimento de interesses ocultos do Estado na conservação da desigualdade e na concentração dos lucros.»

Goldscheid não estava sozinho no seu pessimismo relativamente à política fiscal. A possibilidade de uma «crise do Estado fiscal» foi bastante discutida, sobretudo imediatamente após o fim da Primeira Guerra Mundial. Esta discussão assumiu uma forma particularmente proeminente e influente na conferência histórica proferida pelo jovem Joseph Schumpeter na Sociedade Austríaca de Sociologia (Schumpeter 1953 [1918]). Schumpeter concluiu que a instituição histórica do Estado fiscal ainda não tinha chegado ao seu limite e que seria possível resolver em especial o problema das dívidas de guerra da Áustria e da Alemanha, mesmo sem uma socialização geral. No entanto, não excluía *e até esperava* que, a longo prazo, o Estado fiscal e, com ele, as relações de produção capitalistas na sua totalidade, se tornassem caducos, em algum momento ([20]). Esta ideia foi banida para as catacumbas da história dos dogmas das ciências económicas, em especial após 1945, quando um capitalismo domesticado pelo Estado social e keynesiano parecia abrir uma nova época da história da economia, mas reaparece, de tempos a tempos, numa formulação mais ou menos nova, sobretudo também na teoria da crise fiscal do marxista James O'Connor (1973) e nas subsequentes reflexões pessimistas de Daniel Bell (1976, 220-282) sobre o futuro do capitalismo nos anos 70.

Do Estado fiscal ao Estado endividado

Se situarmos a crise fiscal do Estado moderno, prevista, novamente, por O'Connor e Bell, do lado das receitas – e não do lado das despesas –, portanto, se a definirmos como uma crise do Estado fiscal, na perspetiva de Goldscheid e Schumpeter, reparamos em dois desenvolvimentos das últimas décadas cuja importância não foi prevista por ninguém. O primeiro é a transformação do *Estado fiscal* em *Estado endividado*, um Estado que cobre uma grande parte – porventura, uma parte cada vez maior – das suas despesas contraindo empréstimos, e não cobrando impostos, acumulando, por conseguinte, uma enorme dívida para cujo financiamento tem de utilizar uma percentagem cada vez maior das suas receitas. É provável que *esta* resposta possível ao problema do financiamento dos Estados modernos não tenha desempenhado um papel significativo em debates anteriores – por exemplo, O'Connor refere-a apenas à margem ([21]) –, por, na altura, ainda não existir uma economia financeira suficientemente forte, nem se ter iniciado a «financeirização» do capitalismo através da desregulamentação dos mercados financeiros. Por seu lado, para satisfazer as necessidades gigantescas de crédito das sociedades industriais ricas, em

especial dos EUA, foi necessário proceder à integração dos mercados financeiros a nível internacional. Tal como já referido, este processo já estava em curso a nível mundial pelo menos desde os anos 80.

A formação do Estado endividado pode ser compreendida não só como um momento retardador na crise do Estado fiscal, mas também como o surgimento de uma configuração política nova, com uma lógica própria. Nas páginas que se seguem recorrerei sobretudo à segunda perspetiva. No entanto, quero observar, desde já, que o surgimento do Estado endividado também foi travado por uma *causa com efeito contrário*: a reforma neoliberal do Estado, levada a cabo nos anos 90 e na primeira década deste milénio. Esta esforçou-se por consolidar as finanças públicas através da *privatização* das tarefas do Estado que haviam sido atribuídas a este último ao longo do século XX, de acordo com a perspetiva de Wagner. Esta foi a outra evolução histórica inimaginável para as teorias da crise dos anos 70. No fundo, esta evolução consistiu na devolução total ou parcial de cada vez mais funções estatais à sociedade, em especial à economia de mercado – desde sistemas de pensões, passando pelos cuidados de saúde e pela formação, até à responsabilidade pelo nível de emprego. Tal como referido, a melhor forma de conseguir tudo isto consiste na abertura simultânea de novos espaços de manobra aos agregados familiares para se endividarem por conta própria. A *desestatização* de amplas áreas de serviços de interesse geral tornou-se possível e justificou-se, em parte, pelo aumento do nível de bem-estar e de consumo das sociedades ricas. A substituição dos direitos sociais do pós-guerra pela privatização e mercantilização decorreu paralelamente à constituição de uma nova forma de democracia, designada por Crouch como «pós-democracia» (Crouch 2004), na qual a participação política é redefinida como entretenimento e desligada das decisões políticas, especialmente das decisões político-económicas ([22]). Os esforços atuais a nível nacional e internacional para consolidar de forma duradoura as finanças públicas através de cortes das despesas do Estado não são, nesta perspetiva, senão uma continuação das reformas neoliberais dos anos 90 e da primeira década do nosso milénio, com uma caixa de ferramentas aperfeiçoada de forma engenhosa.

Antes de me debruçar sobre a anatomia política do atual Estado endividado, gostaria de resumir o argumento apresentado até aqui. Este consiste na proposta de inverter a chamada explicação *common pool* para o endividamento do Estado, assim como a explicação do mesmo através do fracasso da democracia, em vez de a rejeitar. No que diz respeito à teoria do *common pool*, gostaria de afirmar que a crise financeira do Estado não se deve ao facto de a massa da população, induzida por um excesso de democracia, ter retirado demasiado para si dos cofres públicos; pelo contrário, os maiores beneficiários da economia capitalista pagaram demasiado pouco, aliás, cada vez menos, aos cofres públicos. Se houve uma «inflação de reivindicações» que levou a um défice estrutural das finanças públicas, esta registou-se nas classes altas, cujos rendimentos e património aumentaram rapidamente nos últimos vinte anos, sobretudo também devido às descidas de impostos a seu favor, enquanto os salários e as prestações sociais nos estratos mais baixos da sociedade estagnavam ou até baixavam – uma evolução que, tal como referido, foi dissimulada através da inflação, do endividamento do Estado e do «capitalismo a crédito», ou, pelo menos, legitimada temporariamente.

Torna-se, assim, evidente em que consistiu o verdadeiro *fracasso da democracia* nas décadas de viragem neoliberal. A democracia e a política democrática fracassaram quando não reconheceram a contrarrevolução contra o capitalismo social do período pós-guerra e não se lhe opuseram; fracassaram quando, na prosperidade aparente dos anos 90, abdicaram da regulamentação de um setor financeiro a

crescer descontroladamente; fracassaram quando acreditaram prontamente na conversa da iminente substituição pró-democrática e socialmente aceitável de um *government* «duro» por uma *governance* «suave» (sobre este tema ver Offe 2008); fracassaram quando desistiram de tributar os beneficiários do crescimento da economia capitalista de forma a que estes fossem obrigados a contribuir para o pagamento dos custos sociais dos seus lucros ([23]); fracassaram ainda quando não só toleraram a desigualdade crescente entre as camadas mais altas e mais baixas da sociedade, como também a promoveram, em nome do progresso capitalista, através de reformas fiscais e do Estado social «compatíveis com incentivos». Além disso, a política democrática contribuiu para a criação do Estado endividado, uma vez que não conseguiu estabilizar a participação política das camadas da população que teriam interesse em impedir reduções de impostos para os mais abastados. Em vez disso, a mudança na composição do eleitorado, que abrange cada vez mais os mais favorecidos, torna o aumento de impostos cada vez menos exequível.

Deixo em aberto se e com que meios uma política democrática organizada a nível nacional teria conseguido, sequer, controlar processos como este, numa economia cada vez mais internacional. A crescente mobilidade internacional do capital industrial e financeiro aumentou manifestamente o seu lucro de reserva ([24]), assim como a dependência dos Estados da «confiança» dos potenciais investidores. A política de liberalização, à qual aderiram, pelo menos desde os anos 90, todos os governos do mundo capitalista, conservadores ou social-democratas, esperava que a adaptação abrangente da sociedade às novas condições de produção, exigidas pelo capital, abrisse um caminho comum para uma prosperidade garantida num horizonte temporal próximo. Ignorou que a compatibilidade do capitalismo com a democracia é muito limitada e que só existe quando há uma regulamentação rigorosa e eficaz. Deste modo, o fracasso estrutural da democracia associou-se ao fracasso ideológico. O resultado está à vista desde 2008.

Estado endividado e distribuição

O facto de as consequências da transição para o Estado endividado do ponto de vista da política distributiva terem sido praticamente ignoradas no debate público constitui outro fracasso da democracia. No confronto da política quotidiana, os partidos conservadores e burgueses são considerados menos propícios ao endividamento do que os partidos social-democratas. Apesar de o dados estatísticos comparativos existentes não confirmarem necessariamente esta ideia (Wagschal 1996; 2007), são pouco reveladores, por várias razões. É provável que, em termos retóricos, a crítica ao endividamento enquanto *topos* desempenhe, tradicionalmente, um papel mais importante nos partidos conservadores do que nos partidos de esquerda. Isto deve-se provavelmente ao facto de as camadas da população mais ricas, que dispõem de dinheiro e que são representadas pelos partidos burgueses, estarem menos preocupadas com a inexistência da dívida do que com a capacidade de os Estados assegurarem devidamente o serviço da mesma e pagarem as dívidas contraídas junto dos seus cidadãos mais abastados – uma preocupação que os «mercados» expressam fortemente na atual crise das dívidas.

O nexo político entre o endividamento do Estado e a distribuição da riqueza só se torna patente quando o financiamento das dívidas dos Estados no período de viragem neoliberal é encarado como consequência de uma tributação demasiado baixa das camadas da população que possuem património.

Quanto menos o sistema fiscal exigir da propriedade dos mais abastados e dos seus herdeiros, em prol da comunidade ([25]), tanto mais desigual será a distribuição da riqueza, o que se manifesta, entre outras coisas, numa taxa de poupança mais elevada na faixa superior da sociedade. Sendo assim, aqueles a quem a política fiscal do Estado permite criar excesso de capital privado começam a debater-se com o problema de encontrar possibilidades de investimento para o mesmo – pelo que a figura do rentista de Keynes, que, na realidade, deveria ter sido vítima de uma eutanásia política (Keynes 1967 [1936], cap. 24), regressa, em força, à economia. O rentista, na sua procura de possibilidades de investimento seguro para as suas poupanças, considera muito bem-vindos os Estados que dependem de financiamentos do crédito – sobretudo também devido ao seu sucesso na resistência aos impostos: a pobreza do Estado não só constitui a sua riqueza, como também lhe proporciona uma oportunidade ideal para investir a riqueza de forma a obter lucro.

Tanto quanto sei, o único economista que chamou a atenção para este nexo foi Carl Christian von Weizsäcker, apesar de o utilizar na sua forma afirmativa – ou talvez precisamente por causa disso. Weizsäcker, ao contrário de quase todos os outros economistas alemães, defende um *aumento* da dívida pública, pelo menos em países que apresentam uma balança de transações correntes positiva ([26]). Weizsäcker fundamenta a sua opinião num excesso secular de capital em sociedades ricas, como a Alemanha, resultante, do seu ponto de vista, do aumento da «necessidade de previdência» de uma população cada vez mais idosa. O Estado, para evitar que esta população entre numa «situação de emergência em termos de investimento», deveria estar disposto a absorver as suas poupanças sob a forma de crédito, tanto mais que o objetivo da previdência exclui investimentos mais arriscados e que as possibilidades de investimento numa economia real em evolução para uma economia do conhecimento não seriam suficientes, devido às alterações das mesmas no que diz respeito às necessidades do capital. Weizsäcker não aborda a possibilidade de resolução da situação de emergência em termos de investimento transformando as poupanças em excesso – através do aumento da tributação («confiscação») – em receitas regulares do Estado, assim como também não se debruça sobre a possibilidade de satisfazer coletivamente as necessidades em termos de previdência, recorrendo ao sistema de repartição, em vez de as satisfazer individualmente, através da poupança do património privado. Ambas as possibilidades possuem consequências tendencialmente igualitárias ([27]). No entanto, Weizsäcker não deixa qualquer dúvida de que prefere a sua solução, não por motivos técnicos, mas sim políticos, uma vez que «o património privado explícito e implícito é, por razões de previdência e de hereditariedade [...], uma espécie de ‘parâmetro estrutural’ que não pode ser alterado sem interferências enormes na [...] estrutura social burguesa da nossa sociedade» (Weizsäcker 2010).

A análise de Weizsäcker torna evidente que enquanto se puder confiar na capacidade de os Estados pagarem aos seus credores, o financiamento parcial permanente da atividade dos Estados através do endividamento é mesmo do interesse dos proprietários dos recursos monetários. O triunfo dos vencedores na luta pela distribuição no mercado e na luta com a repartição de Finanças só será total quando puderem investir de forma segura e lucrativa o capital que ganharam ao Estado e à sociedade. Por isso, eles têm interesse num Estado que não só deixe o seu dinheiro na sua posse, mas também o absorva, depois, na forma de crédito, que o guarde de forma segura, que, ainda por cima, lhes pague juros pelo dinheiro emprestado (em vez de confiscado), e que, por fim, lhes proporcione a possibilidade de transferir este dinheiro para a próxima geração da sua família – pagando um imposto sucessório que há

muito se tornou insignificante ([28]). Deste modo, o Estado, enquanto Estado endividado, contribui significativamente para a perpetuação da estratificação social e da desigualdade social daí decorrente, ao mesmo tempo que se submete, bem como à sua atividade, ao controlo por parte dos seus credores, que aparecem sob a forma de «mercados». Este controlo associa-se ao controlo democrático por parte dos cidadãos, podendo sobrepor-se a este ou até mesmo – como se anuncia atualmente, na transição do Estado endividado para o Estado de consolidação – eliminá-lo progressivamente.

A política do Estado endividado

A atual crise fiscal e a transição do Estado fiscal para o Estado endividado abriram uma nova fase na relação entre o capitalismo e a democracia, imprevista nas teorias da democracia tradicionais. A crise pós-2008 fez subir o endividamento das democracias ricas para um nível que não permite aos seus credores confiarem sem reservas que, no futuro, os Estados estarão dispostos e capazes de cumprir as suas obrigações de pagamento. Por conseguinte, os credores esforçam-se, mais do que no passado, por influenciar a política estatal, a fim de assegurarem os seus direitos. Surge, assim, uma segunda classe de titulares de direitos e outorgantes de autoridade no Estado endividado além dos cidadãos, que no Estado fiscal democrático e na teoria tradicional da democracia constituíam o único grupo de referência do Estado moderno.

A ascensão dos credores a uma segunda *constituency* ([29]) do Estado moderno assemelha-se extraordinariamente à entrada dos acionistas ativistas no mundo das grandes empresas capitalistas dos anos 80 e 90, sob o signo da doutrina do *shareholder value* (Rappaport 1986). Naquela altura, os conselhos de administração das sociedades anónimas cotadas na bolsa viram-se confrontados com os «mercados de controlo empresarial». Hoje, os governos dos Estados endividados estão perante os «mercados financeiros» e tanto uns como outros sentem-se obrigados a satisfazer um complexo de interesses adicional, cujas reivindicações aumentaram subitamente devido ao crescimento da sua capacidade de imposição em mercados que se tornaram mais líquidos. A posição dos mercados de capitais na transformação da *corporate governance* assemelha-se à dos mercados de crédito na transformação da democracia. Ambos têm inevitavelmente interesse em diminuir – através da utilização do seu poder de mercado recentemente adquirido, em especial através da possibilidade de saída, vendendo as suas participações – a influência de reivindicações rivais sobre o poder executivo em causa: a influência dos trabalhadores sobre os conselhos de administração, num caso, e a influência dos cidadãos sobre os governos por eles eleitos, no outro. Trata-se, em ambos os casos, de um conflito de distribuição: nas empresas, está em causa a distribuição de lucros pelos acionistas, em vez dos trabalhadores ou da sua retenção para assegurar a gestão, e nos Estados endividados está em causa a obtenção daquilo a que se poderia chamar o *bondholder value* das obrigações do Estado. Tal como o aumento do *shareholder value* exige dos conselhos de administração que estes vençam os seus trabalhadores ou – ainda melhor – os integrem no esforço comum pelo aumento do valor no mercado, assim também a preservação da confiança dos credores exige que os governos convençam ou obriguem os seus cidadãos a diminuir as suas reivindicações ao orçamento do Estado, em prol dos «mercados financeiros».

Gostaria de propor, em seguida, um modelo estilizado do Estado endividado atual como destinatário e

mandatário de dois coletivos constituídos de forma diferente e como um sistema intermediário entre dois submundos em conflito. Estes funcionam segundo lógicas tendencialmente incompatíveis. Contudo, a política estatal tem, apesar disso, de responder, tanto quanto possível, simultaneamente, a ambas: a população (o *povo do Estado*), por um lado, e os «mercados» (o *povo do mercado*), por outro (Figura 2.6) ([30]).

Figura 2.6

Povo do Estado	Povo do mercado
nacional	internacional
cidadãos	investidores
direitos civis	exigências
eleitores	credores
eleições (periódicas)	leilões (permanentes)
opinião pública	taxas de juro
lealdade	«confiança»
serviços de interesse público	serviço da dívida

O povo do Estado está organizado a nível nacional e é constituído por cidadãos ligados a um Estado, perante o qual podem fazer valer os seus direitos cívicos inalienáveis. Estes direitos incluem a possibilidade de, enquanto eleitores, manifestarem a sua vontade em eleições periódicas. Nos períodos entre eleições, os cidadãos influenciam as decisões dos seus representantes constitucionais na medida em que, levantando a sua voz, participam na criação de uma «opinião pública». Em troca desta possibilidade, os cidadãos devem lealdade ao Estado democrático, o que inclui o pagamento de impostos, cuja utilização é deixada, por princípio, à livre decisão das autoridades competentes. A lealdade dos cidadãos pode ser considerada uma contrapartida pelo contributo do Estado para a prestação de serviços de interesse geral, em especial pela garantia de direitos sociais, baseados na democracia.

O Estado democrático governado pelos seus cidadãos e, enquanto *Estado fiscal*, alimentado pelos mesmos, transforma-se no *Estado* democrático *endividado* mal a sua subsistência deixa de depender exclusivamente das contribuições dos seus cidadãos para passar a depender, em grande parte, também, da confiança dos credores. Ao contrário do povo do Estado do Estado fiscal, o povo do mercado do Estado endividado está integrado a nível transnacional. A única ligação que existe entre os membros do povo do mercado e os Estados nacionais é a dos contratos: estão ligados como investidores e não como cidadãos. Os seus direitos perante o Estado não são públicos, mas sim privados: não se baseiam numa constituição, mas no direito civil. Em vez de direitos civis difusos, passíveis de ser alargados do ponto de vista político, os membros do povo do mercado possuem direitos perante o Estado cuja aplicação pode ser exigida em tribunais cíveis e terminar através do cumprimento do contrato. Enquanto credores, não podem eleger outro governo em vez daquele que não lhes agrada; mas podem vender os seus títulos de

dívida ou não participar nos leilões de novos títulos de dívida. O juro pago por estes títulos, que reflete o risco estimado pelos investidores de não recuperação total ou parcial dos seus investimentos, constitui a «opinião pública» do povo do mercado – e uma vez que esta é expressa de forma quantificada, é muito mais precisa e legível do que a do povo do Estado. O Estado endividado pode esperar lealdade do seu povo, enquanto dever cívico, enquanto no que diz respeito ao povo do mercado tem de procurar conquistar a sua «confiança», pagando devidamente as suas dívidas e provando que poderá e quererá fazê-lo também no futuro.

Para perceber o funcionamento do Estado democrático endividado, temos de começar por nos admirar por, ao que parece, ninguém saber realmente quem são os «mercados» tão importantes para ele. A literatura, pelo menos a das ciências sociais, fala pouco sobre a forma como se chega aos preços que os Estados têm de pagar pelos créditos que lhes foram concedidos. A imprensa diária ou semanal não diz quase nada sobre o assunto ([31]). O que sabemos é que todos os Estados vendem títulos de dívida várias vezes por ano, muitas vezes para refinanciar dívidas antigas; isto significa que praticamente está sempre a ocorrer um leilão em qualquer parte do mundo. A teoria económica parece supor como evidente que o mercado de dívidas soberanas é um mercado perfeito e não quer pôr esta suposição em causa. Provavelmente por isso, é quase impossível encontrar dados sobre a estrutura do lado da procura. A facilidade de acesso a estatísticas sobre quotas de mercado e taxas de concentração noutros setores da economia, quer a nível nacional, quer a nível global, torna a referida situação ainda mais surpreendente. Conhecem-se os nomes de alguns grandes fundos ativos no mercado de dívidas soberanas, como a Calpers e a PIMCO ([32]). Mas não se sabe se, neste caso, tal como acontece noutros mercados, também existe um pequeno grupo de grandes empresas que lidere o mercado e regule os preços. Sabe-se que os ministros das Finanças de muitos Estados procuram contactos com a PIMCO para se aconselhar com o seu presidente do conselho de administração sobre a política orçamental nos seus países ([33]). Não existe legislação *antitrust* a nível internacional que proíba acordos entre líderes de mercado ou a revelação pública das decisões de compra que estão ou não planeadas; ao contrário do que acontece com as concertações de preços entre fabricantes de cimento ou de roupa interior, se os principais fundos do mundo revelassem, por exemplo, numa teleconferência, que não iriam participar no próximo leilão de títulos de dívida francesa, isso não seria punível ([34]).

Os Estados democráticos endividados têm de se mover entre as suas duas classes de *stakeholders*, para satisfazer ambas, pelo menos até ao ponto de estas não lhes negarem totalmente a sua lealdade ou a sua confiança, conforme o caso. Ao fazê-lo, têm de estar atentos para não se deixar dominar demasiado por nenhuma das partes, uma vez que isto pode desencadear uma crise na relação com a outra parte. Um Estado democrático endividado só pode satisfazer os seus credores se os seus cidadãos continuarem a colaborar com ele. Se aparecer aos olhos destes como o braço prolongado dos seus credores, existe o perigo de se recusarem a obedecer-lhe. Ao mesmo tempo, um Estado deste tipo só pode afirmar a sua legitimidade perante os seus cidadãos – e, em especial, perante os cidadãos contribuintes que lhe restaram, apesar da internacionalização – se os seus credores estiverem dispostos a financiar e refinanciar as suas dívidas em condições aceitáveis para ele e para os seus cidadãos. Esta disponibilidade diminuirá ou desaparecerá se um Estado for demasiado ao encontro dos desejos dos seus cidadãos, gastando recursos que poderão faltar-lhe no serviço da dívida. A orientação de um Estado endividado por uma das duas partes é decidida pelo poder relativo das mesmas. Este depende, por seu

lado, da probabilidade e gravidade que a retirada de confiança ou lealdade tenha para o Estado e o seu governo.

O conflito, característico da política do Estado democrá tico endividado, entre as suas duas comunidades de reivindicações, em luta pelo controlo deste, é um fenómeno novo, ainda em evolução e praticamente por estudar. Há muitos motivos para considerar que o surgimento do capital financeiro como um segundo povo – um povo do mercado, que rivaliza com o povo do Estado – constitui uma nova fase da relação entre o capitalismo e a democracia na qual o capital deixou de influenciar a política apenas indiretamente – através do investimento ou não em economias nacionais –, e passou a influenciá-la diretamente – através do financiamento ou não do próprio Estado. A investigação crítica da democracia dos anos 60 e 70 analisou a forma como os Estados democráticos do período pós-guerra conseguiram garantir, melhor ou pior, a sua legitimidade democrática, apesar da posição realmente de exceção dos seus cidadãos que dispunham de meios de produção e de investimento. O retrocesso, rápido e fortemente dominado por uma classe política, da organização e participação democrática no processo de liberalização, assim como a restrição crescente do espaço político de manobra ao longo da sequência de crises das quatro últimas décadas poderiam significar que não é fácil conseguir algo semelhante após a transição do Estado fiscal para o Estado endividado.

Gostaria de resumir algumas observações estilizadas sobre a política do Estado endividado e sobre as constelações de interesses atuantes no mesmo, embora estas não representem, atualmente, senão impressões com base na leitura de jornais, dada a quase inexistência de investigação nesta matéria.

1. O aumento do endividamento a longo prazo das democracias ricas começou, já há algum tempo, a reduzir a sua soberania *de facto*, submetendo cada vez mais a política dos governos à disciplina dos mercados financeiros. Em abril de 2000, Rolf Breuer, chefe do Deutsche Bank à altura, já havia escrito um artigo muito notado no semanário *Die Zeit* no qual afirmava que a política do século XXI teria de «ser formulada, mais do que nunca, tendo também em conta os mercados financeiros»: «Se quisermos, os mercados financeiros assumiram um papel de vigilância importante, quase como um ‘quinto poder’, juntamente com os meios de comunicação social». Segundo ele, esta situação não seria necessariamente de lamentar: «Talvez não fosse assim tão mau a política do século XXI andar a reboque dos mercados financeiros». Afinal

> «foi a política [...] que contribuiu para restrições a ações que ela própria, por vezes, considera dolorosas. Os governos e os parlamentos utilizaram excessivamente o instrumento do endividamento do Estado. Isto implica – como no caso de outros devedores – a obrigação de prestar contas aos credores. Quanto maior for a dívida pública, tanto mais os Estados estão expostos ao julgamento dos mercados financeiros. Portanto, se hoje os governos e parlamentos se sentem obrigados a ter mais em conta as necessidades e preferências dos mercados financeiros internacionais, esta situação também se deve aos erros no passado.» ([35])

Poucos anos mais tarde, foi possível referir os mesmos factos de forma muito mais crua. Em setembro de 2007, Alan Greenspan, presidente do banco central americano à altura, deu uma entrevista ao jornal *Tages-Anzeiger*, de Zurique (19.9.2007), na qual respondeu da seguinte maneira, quando lhe perguntaram qual dos candidatos à presidência dos Estados Unidos apoiava:

> «Temos a sorte de, graças à globalização, as decisões políticas nos EUA terem sido substituídas em grande parte pela economia de mercado mundial. À exceção do tema da segurança nacional, quase não importa quem será o próximo presidente. O mundo é governado pelas forças de mercado.» ([36])

A restrição à soberania dos Estado nacionais por parte das «forças de mercado» equivale a uma restrição da liberdade de decisão democrática dos seus povos e ao aumento correspondente do poder do povo do mercado, cada vez mais imprescindível para o seu financiamento. A democracia a nível nacional pressupõe a soberania dos Estados nacionais; contudo, os Estados endividados, dependentes dos mercados financeiros, dispõem cada vez menos desta soberania. A vantagem organizacional dos mercados financeiros integrados a nível global em relação a sociedades organizadas ao nível de Estados nacionais, bem como relativamente ao poder político daí resultante, tornou-se dramaticamente evidente pela primeira vez quando, em setembro de 1992, o empresário financeiro George Soros conseguiu juntar dinheiro suficiente para ser bem sucedido num ataque especulativo ao Bank of England, rebentando, assim, com o Sistema Monetário Europeu de então. O lucro que obteve nessa operação terá ascendido a cerca de mil milhões de dólares.

2. O objetivo principal dos credores dos Estados no conflito com os seus cidadãos tem de consistir em garantir que, em caso de crise, é dada prioridade aos seus direitos sobre os direitos do povo do Estado – prioridade do serviço da dívida em relação à prestação de serviços de interesse geral. A melhor maneira de o conseguir consiste na criação de instrumentos – de preferência, consagrados na constituição –, como o «travão ao endividamento», que restringem a soberania dos eleitores e dos futuros governos no que diz respeito às finanças públicas. A criação de instrumentos deste tipo pode ser forçada através de prémios de risco de obrigações mais elevados, ou premiada, baixando estes prémios de risco. Em princípio, está em causa um problema central do direito das insolvências, projetado para a política financeira estatal: que direitos têm prioridade em caso de falência? Na perspetiva dos credores, é preciso garantir que o *haircut* necessário não se realize à sua custa, mas sim à custa dos pensionistas e beneficiários de seguros de saúde – portanto, que os Estados exerçam a sua soberania apenas em relação aos povos do Estado e não do mercado. Se nos lembrarmos dos debates dos últimos anos, constataremos que este princípio já se tornou algo óbvio: tornou-se um lugar-comum em todo o espetro político afirmar que é necessário evitar a todo o custo uma «inquietação dos mercados» – dos *rentistas* – ([37]), assim como que é possível tolerar uma possível inquietação dos *pensionistas* em nome do bem comum.

3. Ao lutar pela «confiança dos mercados», os Estados endividados têm de tornar credível que se esforçam por estar sempre em posição de cumprir as suas obrigações em termos de direitos civis, assim como as suas obrigações contratuais. Em tempos de crise, a melhor forma de conseguir esta criação de confiança consiste na imposição de medidas de austeridade contra a própria população, de preferência envolvendo a oposição e criando instrumentos que limitam as despesas, com garantias permanentes. É que enquanto os eleitores tiverem a possibilidade de provocar a substituição de um governo que serve os interesses do mercado de capitais, o povo do mercado não pode ter a certeza absoluta de que os seus interesses sejam totalmente salvaguardados. A existência de uma oposição com ideias menos compatíveis com o mercado de capitais e potencialmente capaz de governar já é suficiente para perder a confiança num Estado e, assim, perder dinheiro. Por isso, o melhor Estado endividado é um Estado com uma grande

coligação, pelo menos na política financeira e fiscal, assim como com técnicas comprovadas na exclusão de posições divergentes da casa comum da constituição nacional. A República Federal da Alemanha já está a aproximar-se muito desta situação.

4. O facto de os cortes excessivos na despesa para o povo do Estado poderem prejudicar o crescimento da economia nacional constitui um problema grave para «os mercados». O crescimento reduz a taxa de endividamento e facilita o serviço da dívida aos Estados ([38]); pelo contrário, a estagnação, se não mesmo a recessão da economia, aumenta a probabilidade de incumprimento. A tarefa de conciliar a austeridade com o crescimento assemelha-se à quadratura do círculo; ninguém sabe realmente como resolvê-la ([39]). Esta questão também está na base da polémica infinita entre diversas escolas de economia relativa ao caminho correto para resolver a crise financeira do Estado. Enquanto uns apostam no lado da oferta, isto é, na redução dos impostos e em cortes nas atividades do Estado, com o objetivo de reanimar a economia privada, outros exigem um reforço da procura pública e privada como condição prévia para novos investimentos na economia real.

5. Há outras complicações que resultam do facto de uma parte cada vez maior do povo do mercado também pertencer a um povo do Estado, enquanto cidadãos normais, e os seus interesses não abrangerem apenas o serviço seguro da dívida pública, mas também – e, possivelmente, ainda mais – a prestação regular de serviços de interesse geral. Este grupo cresceu bastante nos últimos anos, devido à privatização de partes da segurança social, por exemplo, na forma de pensões complementares, assim como devido ao aumento das poupanças da classe média. A questão que se coloca a este grupo é a de saber o que lhe seria mais prejudicial: um incumprimento do Estado em relação «aos mercados», que reduziria as poupanças investidas, ou um corte de prestações sociais, para impedir este incumprimento. Em termos políticos, este grupo poderia ser conquistado tanto para uma política de austeridade, protetora do seu capital, como para uma política de recusa da austeridade, protetora do Estado social. Em termos sociológicos, este grupo poderia ser considerado um novo tipo de grupo intermédio sob pressão de interesses contraditórios.

6. Sabemos pouco sobre as relações de poder entre os povos dos Estados e o povo do mercado e sobre a forma como estas relações influenciam a negociação, em curso, dos *terms of trade* em vigor entre eles. O poder dos investidores alimenta-se acima de tudo do avanço da sua integração internacional e da existência de mercados globais eficientes; ambas permitem uma mudança rápida de investimentos, quando perdem a «confiança». Além disso, as agências de notação de risco podem ajudá-los eventualmente a coordenar-se e a exercer, enquanto povo do mercado («os mercados»), uma pressão conjunta sobre os Estados cujos cidadãos ou governos não querem satisfazer os seus desejos. Por outro lado, os proprietários dos recursos monetários parecem necessitar da possibilidade de investir pelo menos uma parte do seu capital em títulos de dívida soberana, para proteger as suas carteiras. Os Estados também podem obrigar «os mercados» a investir em títulos de dívida soberana recorrendo a medidas de regulamentação, por exemplo, aumentando o nível de provisionamento de riscos prescrito na lei para os bancos e as seguradoras ([40]). Além disso, em princípio, podem «restruturar» as suas dívidas segundo os seus próprios critérios, uma vez que, enquanto devedores «soberanos», continuam a não estar sujeitos a qualquer regime de insolvência ([41]). Eles podem impor uma redução da dívida aos seus credores e, em caso extremo, chegar mesmo a suspender completamente o serviço da dívida. Na realidade, este é o pesadelo recorrente dos credores ([42]). No entanto, como a cessação de pagamentos prejudicaria a futura

solvabilidade de um Estado, os Estados só recorrem a este meio quando não têm alternativa. Contudo, em princípio, o desendividamento unilateral constitui uma arma perigosa dos Estados devedores para defender os direitos dos seus cidadãos à prestação pública de serviços de interesse geral. Enquanto existir esta arma e enquanto a possibilidade da sua utilização representar uma ameaça credível, os credores de um Estado endividado podem ter razões para ser comedidos na defesa dos seus interesses ([43]105).

7. «Os mercados» podem servir-se da «comunidade dos Estados» e das suas organizações para garantir os seus direitos em relação aos Estados endividados. Para tal, podem aproveitar a vantagem que possuem, em termos organizacionais, em comparação com o sistema estatal integrado em mercados globais, mas ainda baseado em nações. Em mercados financeiros com interligações a nível internacional, o colapso de um Estado endividado tem diversos efeitos externos sobre os outros Estados, efeitos esses de tipo e dimensão imprevisíveis. Por exemplo, as instituições financeiras estrangeiras podem ser de tal forma afetadas que necessitem de ser resgatadas pelos «seus» governos, com elevados custos orçamentais ([44]). Além disso, as partes privatizadas dos regimes de pensões da população podem sofrer um colapso ou a confiança dos «mercados» em títulos da dívida soberana pode ser prejudicada, o que faria subir as taxas de juro que os outros Estados têm de pagar para refinanciar as suas dívidas. Por isso, um Estado em risco ficará exposto à pressão dos outros Estados e das organizações internacionais para cumprir as suas obrigações perante os seus credores, mesmo que seja à custa do não-cumprimento das suas obrigações perante os seus cidadãos. Ao mesmo tempo, os outros Estados também podem sentir-se pressionados a ajudar o Estado afetado, em nome da «solidariedade internacional», para impedir uma situação de incumprimento do pagamento, através de créditos e transferências. É óbvio que, em princípio, os Estados também poderiam fazer uma aliança contra os mercados, recusando-se, por exemplo, conjuntamente a cumprir as exigências de austeridade. Colocam-se no entanto aqui problemas clássicos de ação coletiva que resultam, entre outras coisas, da existência de interesses e condições de partida diferentes nos países envolvidos. Por exemplo, é pouco provável que um país como a Grã-Bretanha, que depende como nenhum outro da saúde económica do seu setor financeiro, pudesse aderir a um acordo de vários Estados para exigir uma redução da dívida aos «mercados financeiros», a não ser que recebesse compensações de outros Estados.

Política de endividamento como diplomacia financeira internacional

A política do Estado moderno endividado está a tornar-se simultaneamente complicada e esquiva ao controlo democrático, uma vez que se concretiza, em grande parte, como política internacional – na forma de diplomacia financeira internacional –, sobretudo na Europa. O conflito de distribuição entre os povos dos Estados e o povo do mercado – ele próprio uma versão resultante do conflito de distribuição entre dependentes do salário e dependentes do lucro – é projetado para um novo nível, no qual aparece de tal maneira distorcido que se torna irreconhecível, ao mesmo tempo que se apresenta como mais um palco ideal para representações da pós-democracia. O público dos Estados nacionais europeus há anos que assiste, estupefacto, a um espetáculo confuso, com viragens surpreendentes, e que não fica nada atrás das bizarrias da história da pequena Alice no País das Maravilhas.

Porém, o que está em causa na política de endividamento é muito mais sério. O facto de a *governance* internacional ter sido encarregada da supervisão e regulação orçamental de governos nacionais ameaça fazer com que o conflito entre o capitalismo e a democracia seja decidido durante muito tempo, se não para sempre, a favor do primeiro, dada a expropriação dos meios políticos de produção dos povos dos Estados. Quando os planos aprovados em 2012, relativos à reorganização do sistema estatal europeu através de um «pacto orçamental», tiverem sido implementados, os Estados nacionais e as suas políticas ficarão vinculados – por pressão dos mercados financeiros e das organizações internacionais – a respeitar os princípios da justiça de mercado do ponto de vista do direito internacional e constitucional. Além disso, ficarão privados, em grande parte, da possibilidade de a modificar em nome da justiça social ([45]). Nessa altura, a liberalização do capitalismo moderno, com uma imunização duradoira dos seus mercados contra intervenções políticas discricionárias, alcançará o seu objetivo.

A internacionalização da crise orçamental e da política de endividamento esconde os agentes políticos e económicos do capitalismo democrático sob a estrutura de um mundo de nações com interesses comuns, divergentes e contraditórios. Os Estados parecem equipas de futebol num torneio pelos lugares de topo num *ranking* de desempenho económico, competitividade, grau de corrupção, clientelismo político e critérios semelhantes ([46]), ao mesmo tempo que, nas suas relações uns com os outros, são transformados em titulares de direitos e deveres coletivos, por exemplo no que diz respeito ao direito a apoio solidário no caso de emergência. A consequência é uma reformulação nacionalista e surpreendentemente popular da política de endividamento, com um elevado potencial demagógico, assim como uma rápida renacionalização e uma moralização nacionalista do discurso político internacional, ao mesmo tempo que o respeito pelo direito à soberania estatal fica a depender do bom comportamento de um país em relação aos mercados financeiros globais e às organizações internacionais ou do cumprimento das regras de comportamento que estes estabeleceram.

A retórica da política internacional em matéria de endividamento apresenta as nações de conceção monista como agentes morais completos, com uma responsabilidade coletiva. As relações de classe e de poder a nível interno são ignoradas, o que permite distinções discursivas entre nações que «têm a sua casa em ordem» e as que «não fizeram os seus trabalhos de casa» e, por isso, não se podem queixar quando são sujeitas a «medidas enérgicas». Os países «preguiçosos» têm de merecer a solidariedade dos países honestos, reformando-se segundo o exemplo destes ou, pelo menos, tentando fazê-lo tanto quanto possível. Pelo contrário, os países em dificuldades esperam que os seus vizinhos com mais sorte e, por isso, mais bem colocados, lhes prestem ajuda solidária, por obrigação moral; se não o fazem ou se não o fazem na dimensão desejada, são considerados como coletivamente arrogantes e insensíveis. O livro da autoria de Thilo Sarrazin, publicado na Alemanha e intitulado *Europa braucht den Euro nicht* [*A Europa não precisa do euro*] (2012) e a apresentação da chanceler alemã como discípula espiritual de Adolf Hitler na imprensa diária em países como a Itália e a Grécia constituem exemplos paradigmáticos destes estereótipos nacionalistas ([47]).

Numa perspetiva político-económica, a política internacional em matéria de endividamento aparece, pelo contrário, como cooperação entre governos nacionais para proteger os investidores financeiros de prejuízos, com o objetivo geral de manter baixos os prémios de risco sobre os empréstimos contraídos pelos Estados e de se proteger contra o risco de ter de indemnizar os «seus próprios» bancos nacionais pelas perdas ou de ter de os salvar do colapso. Assim, os Estados protegem os seus próprios cidadãos

mais abastados que investiram as suas poupanças em títulos de dívida soberana e em instrumentos financeiros semelhantes. Os «mercados», tal como os governos, esforçam-se a todo o custo por impedir que os Estados endividados em perigo utilizem a sua soberania e cessem os seus pagamentos. A prioridade máxima da comunidade internacional dos Estados endividados consiste no serviço tão completo quanto possível da dívida contraída por todos os seus membros, mesmos os mais fracos.

Faz parte do conflito entre os povos dos Estados e o povo do mercado os cidadãos dos países nos quais os mercados financeiros ainda confiam serem exortados pelos seus governos e os dos outros países, assim como pelas organizações internacionais e pelos próprios investidores financeiros, a serem «solidários» com países ameaçados de insolvência ([48]). Como não se trata de salvar países, mas sim as carteiras dos seus credores, estabilizando, assim, o mercado global de títulos da dívida soberana, não importa se o rendimento *per capita* de um país doador é ou não inferior ao do país beneficiário ([49]). Por isso mesmo, não há qualquer contradição no facto de o apoio prestado nem sequer chegar ao país em causa, mas ir diretamente para os seus credores estrangeiros ([50]). No entanto, os países «resgatados» por outros países, apesar ou precisamente por causa disso, têm de exigir aos seus cidadãos cortes profundos no seu nível de vida, para garantir a confiança dos mercados financeiros a longo prazo, mas também para acalmar os cidadãos dos Estados doadores, que têm igualmente de aceitar cortes nos seus orçamentos públicos e nas prestações sociais para financiar a solidariedade da comunidade dos Estados com os «mercados» ([51]). Consegue-se, assim, que ambos os lados, tanto «doadores» como «beneficiários», encarem o tributo que têm de pagar aos mercados financeiros como uma chantagem recíproca de países ou populações com um grau de «riqueza» diferente ou dignos de uma riqueza diferente.

A solidariedade internacional, que na prática resulta numa punição, através de uma política internacional de austeridade imposta de fora e de cima, atribui aos cidadãos de um Estado insolvente responsabilidade total pelos seus governos anteriores. Isto é justificado com o argumento de que os cidadãos elegeram democraticamente estes governos. Portanto, a democracia serve para criar uma identidade entre cidadãos e governo, entre o povo eleitor enquanto parte principal e o governo enquanto agente, suficientemente profunda para poder exigir dos cidadãos que paguem do próprio bolso os empréstimos contraídos em seu nome – independentemente de quem elegeram e independentemente do facto de terem ou não recebido algo do dinheiro emprestado. É-lhes também negada, enquanto cidadãos de um Estado, uma opção que lhes seria facilmente acessível se, enquanto cidadãos, fossem agentes económicos, isto é, a possibilidade de exigirem uma restrição da penhora, por exemplo, baseando-se na Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Enquanto o discurso público neonacionalista considera que a causa do sobreendividamento nacional está no facto de os cidadãos de um país terem construído uma vida cómoda para si à custa dos cidadãos de outros países (o que justifica, então, a imposição da solidariedade como castigo), na realidade, os Estados endividados contraíram dívidas para substituir impostos que não conseguiram ou – no interesse da paz social – não quiseram ou puderam cobrar aos seus cidadãos, sobretudo aos cidadãos mais ricos. Isto transforma a ajuda internacional a um Estado endividado em solidariedade, não só com os seus credores, mas também com a sua classe alta pouco tributada, aliás – no neoliberalismo –, cada vez menos tributada; em última análise, a solidariedade subvenciona uma distribuição incorreta dos rendimentos, também porque poupa os cidadãos do Estado apoiado ao esforço de se organizarem politicamente em prol da correção da mesma, assumindo os conflitos e riscos que lhes estão associados. De resto, a

situação atual em que os «que ganham mais» podem fugir às suas obrigações fiscais mais facilmente do que nunca, podendo, assim, obrigar os seus países natais a contrair dívidas, é uma consequência da liberalização dos mercados de capitais nas últimas décadas. Países como os EUA, a França, a Grã-Bretanha e a Alemanha beneficiaram muitíssimo da fuga de capitais de países com uma tributação leve e uma distribuição desigual dos rendimentos, em especial os seus cidadãos mais ricos, nomeadamente, na forma de aumentos dos preços de imóveis de luxo. Os cidadãos dos Estados cujos governos concederam liberdade de circulação ao capital – sob o aplauso dos «mercados financeiros» – ou que foram obrigados a fazê-lo, sob pressão da «comunidade internacional» – estão hoje a receber a conta de tudo isto.

No mundo às avessas de uma diplomacia financeira e fiscal entre os Estados inserida nos mercados financeiros internacionais, a entrega da soberania nacional a instituições e a ajudas internacionais, assim como a regulamentação transfronteiriça tornam-se instrumentos não só para garantir depósitos e para cobrar dívidas em nome dos investidores financeiros, como também instrumentos de desdemocratização do capitalismo, através da proteção dos «mercados» contra intervenções políticas em nome de uma justiça social que corrige o mercado. A soberania nacional – um pressuposto central da democracia nacional – é deslegitimada como oportunidade para fazer dívidas à custa de outros países, muitas vezes com aprovação dos povos dos Estados obrigados à cobertura comunitarizada das dívidas, e abolida em prol de agências de disciplina, surdas à democracia – não só nos Estados sobreendividados, mas, em geral, invocando-se valores como a solidariedade internacional e a superação pacífica do nacionalismo, através da integração supranacional.

-

([1]) Para a «inflação das reivindicações do sistema económico», ver Becker (2009). Entretanto, há prateleiras inteiras de livros sobre o banco Goldman Sachs. Para um artigo baseado numa boa investigação jornalísticas consultar Taibbi, *The Great American Bubble Machine* (2009). Ver também Streeck (2012b).

([2]) Este processo começou no tempo de Richard Nixon na forma dos esforços do governo norte-americano para convencer países como a Arábia Saudita a aplicar nos Estados Unidos os excedentes dos seus negócios do petróleo (Spiro 1999).

([3]) A França foi o único país que registou uma evolução diferente. O coeficiente de Gini baixou ligeiramente entre 1985 e 1995, mantendo-se, depois, num nível ligeirissimamente mais elevado. Porém, é de esperar que as «reformas» em preparação, resultantes da pressão dos «mercados», levem, em breve, a uma normalização da situação também em França, independentemente da origem partidária do presidente e do governo.

([4]) Hacker e Pierson (2010; 2011) apresentam dados um pouco mais antigos, mas igualmente espantosos.

([5]) Ver os dados em Streeck (1997). O caso do presidente do conselho de administração da Volkswagen, Martin Winterkorn, que em 2011 conseguiu a aprovação de um salário para si próprio de 18,3 milhões de euros, mostra que a Alemanha está no bom caminho para se juntar aos Estados Unidos.

([6]) Para uma apresentação jornalística deste contexto ver Schlieben (2012).

([7]) Seymour Martin Lipset (1963 [1960]) foi um destacado representante desta posição, estreitamente associada à teoria da «modernização». O Chile depois de Allende, assim como a China a partir de Deng Xiaoping são exemplos atuais que provam o contrário.

([8]) A teoria económica ensinada nas universidades é extraordinariamente eficaz, a nível individual, na proteção deste efeito na maioria dos seus adeptos. «A economia», com a sua exigência de «aulas da economia» nas escolas, visa o mesmo: uma reeducação moral passível de ser examinada e premiada com notas, encenada como uma iniciação a uma teoria positiva, «sem valores». Ver também a reportagem no *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 9 de agosto de 2012 sobre uma palestra intitulada «Os mercados são fabulosos», proferida por Ben Bernanke, o chefe do Banco Central americano, perante um grupo de professores selecionados.

([9]) «No caso da justiça social, estamos pura e simplesmente perante uma superstição quase religiosa que deveríamos deixar respeitosamente

em paz enquanto fizer felizes os seus adeptos, mas que temos de combater quando transformada em pretexto para pressionar outras pessoas. E, hoje, a fé dominante na justiça social representa, provavelmente, a ameaça mais grave à maioria dos outros valores de uma civilização livre» (Hayek 1981, 98).

([10]) «Pelo contrário, o conceito de racionalidade material é completamente equívoco. Significa apenas este conjunto de coisas: que a consideração não se satisfaz com o facto inequívoco (relativamente) e puramente formal de que se proceda e calcule de modo 'racional' com os meios exequíveis tecnicamente mais adequados, mas que se colocam exigências éticas, políticas, utilitaristas, hedonistas, estamentais, igualitárias ou de qualquer outro tipo e que dessa forma se medem as consequências da gestão económica, ainda que tal seja plenamente racional do ponto de vista formal, quer dizer, calculável com vista a valores ou fins materiais. Os pontos de vista valorativos, neste sentido racionais, em princípio, são ilimitados; e, entre eles, os comunistas e socialistas, de modo algum, congruentes entre si e sempre éticos e igualitários de alguma forma, constituem apenas, evidentemente, um grupo entre os muitos possíveis.» (Weber 1956, 60).

([11]) A correção política da justiça de mercado pela justiça social, para assegurar a coesão social, tem precursores interessantes. A doutrina jurídica inglesa na Idade Média distinguia entre *justice* e *equity*. A produção da *justice* cabia aos tribunais da *common law*. Contudo, as suas sentenças, embora fossem inatacáveis do ponto de vista formal, podiam entrar em contradição com conceções materiais de justiça. Nesses casos, os afetados podiam apelar ao *court of equity*, sedeado na chancelaria da corte real, e anular ou alterar as sentenças dos tribunais da *common law*. Os defensores da *common law* consideraram sistematicamente incorretas estas intervenções, até a *law of equity*, séculos mais tarde, ter sido integrada na *common law* (Illmer 2009). O Estado social desempenha, hoje, o papel de um *court of equity* em relação ao regime contratual do mercado livre ou fê-lo no período pós-guerra, quando se aspirava à desmercantilização.

([12]) Para os adeptos da mundivisão *public choice*, isto é praticamente óbvio, uma vez que é correto do ponto de vista axiomático.

([13]) O Japão havia registado uma tendência de aumento a um nível muito baixo, nos últimos anos. Na Grã-Bretanha também se registou um aumento pouco significativo da carga fiscal com o governo trabalhista; no entanto, o país está atualmente a fazer um grande esforço para inverter esta tendência. Quanto à União Monetária Europeia, nos anos posteriores a 2000, até à crise, verificou-se a existência de uma relação entre a maior abertura a investimentos estrangeiros diretos e o retrocesso da tributação, tanto dos rendimentos do capital como do trabalho, estes últimos em consequência do decréscimo dos salários no escalão mais baixo do mercado de trabalho. Os limites ao défice consagrados no Pacto de Estabilidade levaram a uma redução das despesas públicas (Rademacher 2012).

([14]) Hacker e Pierson (2011) apresentam pormenorizadamente o contributo das sucessivas reduções dos impostos, nos anos 90 e na primeira década deste milénio, para a estruturação da economia americana *winner take all*, incluindo no que diz respeito a um endividamento público crescente.

([15]) A situação alemã é comparável, na medida em que sem a reforma fiscal levada a cabo pelo governo de Schröder, os orçamentos públicos antes de 2008 teriam sido equilibrados. Foi a esta reforma que o recém-nomeado ministro das Finanças da grande coligação, liderada por Angela Merkel (2005-2009), se referiu num discurso proferido na Câmara da Indústria e do Comércio, em Frankfurt, em janeiro de 2006, no qual elogiou o anterior governo social-democrata e dos Verdes por ter implementado «a reforma fiscal mais abrangente na história do nosso país» (Steinbrück 2006). Segundo ele, no início do ano 2005 as taxas dos impostos sobre os rendimentos na Alemanha eram as mais baixas de sempre e a carga fiscal da economia alemã situava-se muito abaixo da média a longo prazo. O ministro das Finanças de então é hoje (2013) candidato [derrotado] do Partido Social-Democrata Alemão (SPD) ao cargo de chanceler [Peer Steinbrück].

([16]) Há diversas classificações semelhantes da despesa pública. O'Connor (1973), por exemplo, distingue entre *social capital expenditures*, subdivididas, por seu lado, em *social investment* e *social consumption*, e *social expenses of production* , assim como entre duas funções das despesas públicas: legitimação e acumulação.

([17]) A necessidade destas prestações, assim como das de quaisquer outras medidas de justiça social, pode ser contestada discursivamente e tem de ser negociada a nível político. Em princípio, uma sociedade poderia chegar à conclusão neoliberal de que o apoio àqueles que não trabalham é injusto em relação àqueles que trabalham, poupando, assim, muito dinheiro público. No entanto, considera-se também que a política social «compensa», porque e na medida em que mantém a capacidade de trabalho e a «boa vontade» dos dependentes do salário. Nesse caso, esta política deixaria de ser curativa ou até «desmercantilizante» e «consumidora», passando a ser investidora. Existem circunstâncias sociais e culturais, como o são cada vez mais aquelas em que vivemos, nas quais só seria possível justificar a política social deste modo.

([18]) A política social é investidora quando garante a disponibilidade dos trabalhadores dependentes para continuarem a trabalhar como trabalhadores dependentes, comportando-se de acordo com as expectativas associadas a esta situação. O capitalismo não pode funcionar se os trabalhadores se comportarem como é permitido aos empregadores, aliás, como é praticamente esperado destes, isto é, maximizando de forma incondicional e radical as vantagens. (A expectativa de modéstia em termos de política de distribuição contraria o modelo do *homo economicus* e só pode ser conciliada com esta através de uma afirmação com validade axiomática na economia do trabalho, a saber, que os trabalhadores são «adversos ao risco».) Sem moderação salarial enquanto contrapartida para a segurança de um salário fixo, surgiria,

necessariamente, uma rutura na relação entre empregadores e trabalhadores. Nos anos 70, a moderação salarial foi conseguida através de um contrato tripartido entre o Estado, os empregadores e os sindicatos (Schmitter e Lehmbruch 1979), sendo que os Estados concediam, muitas vezes, aumentos das reformas e pensões como contrapartida para a moderação salarial por parte dos sindicatos. Estes só tinham de ser pagos mais tarde, mas, nessa altura, eram pagos dos cofres públicos. Portanto, uma boa parte das despesas sociais que tiveram de ser assumidas nos anos 80 e nos anos seguintes, na realidade era uma recompensa, assumida pelo Estado, para aliviar os encargos suportados pelos empregadores, o que explica por que razão foi tão difícil convencer os sindicatos e os trabalhadores a não insistirem nestas despesas.

([19]) «Além disso, tendo em conta a experiência histórica dos povos civilizados progressivos, portanto, fazendo comparações temporais, assim como dos Estados e das economias a vários níveis de desenvolvimento [...], é possível deduzir a existência de uma determinada tendência de evolução ou uma 'lei' da evolução das atividades do Estado dos povos civilizados: a lei do alargamento das atividades 'públicas' ou do Estado entre os povos civilizados» (Wagner 1892, 883 ss.; ver também 892-908).

([20]) «O empreendedorismo privado perderá pouco a pouco o seu sentido social, em consequência do desenvolvimento da economia e do alargamento do círculo de simpatia social que este traz consigo. Isto já se anunciava e estava implicado na direção tomada pelas tendências da segunda metade do século XIX, cuja última aberração talvez tenha sido tudo aquilo que culminou na Guerra Mundial. A sociedade cresce para além do empreendedorismo privado e do Estado fiscal – não por causa, mas apesar da guerra: *isto* também é certo.» (Schumpeter 1953 [1918], 57s.)

([21]) «Normalmente, uma dívida pública crescente não provoca um agravamento da crise orçamental, mas também não a atenua. As dívidas do Estado e dos municípios desaparecem, em parte, por si sós [...]. As dívidas do Estado federal (americano; Wolfgang Streeck), quando o desempenho económico real ficou aquém do desempenho possível, aumentando o volume de crédito e o nível da procura agregada, da produção, do emprego e das receitas e, portanto, das receitas fiscais, financiaram-se, em parte, a si próprias» (O'Connor 1973, 179s.). Este texto foi escrito em 1973, quando o keynesianismo ainda estava vivo e o nível da dívida pública dos Estados Unidos ainda era baixo (42,6 % do PIB, em comparação com 89,6 %, no ano de 2010).

([22]) Descreverei nos capítulos seguintes esta desconexão como uma passagem de uma economia política keynesiana para uma economia política hayekiana.

([23]) Na Alemanha, o debate sobre o agravamento dos escalões máximos de imposto sobre o rendimento, o aumento do imposto sucessório e as diversas formas de imposto sobre o património só começou no verão de 2012, após as eleições presidenciais em França e por pressão do Partido da Esquerda [*Linkspartei*]. Como exemplo, ver Bach (2012). No entanto, não existia nem existe uma perspetiva realista de aumento de impostos para os mais abastados.

([24]) Utilizo este conceito em analogia com o de «salário de reserva», que, na economia do mercado de trabalho, designa o salário abaixo do qual um trabalhador não está disposto a aceitar um emprego. O lucro de reserva é, portanto, a taxa de lucro mínima com a qual um empresário quer poder contar quando decide investir o seu dinheiro.

([25]) Não faltam exemplos grotescos disto mesmo. A Constituição grega, por exemplo, inclui uma disposição que concede isenção de impostos aos armadores, portanto, a famílias como os Onassis e os Niarchos. A isenção de impostos para armadores foi inserida na Constituição adotada imediatamente após o golpe da junta militar, em 1967. Em 1972, os armadores gregos elegeram o ditador Papadopoulos para presidente vitalício da associação de armadores, em sinal de reconhecimento. Sobre a situação atual dos armadores gregos, que possuem cerca de 15% da frota comercial a nível mundial, ver «Insecurity Touches the Tycoons of Greece», na edição de *The New York Times* de 24 de maio de 2012. O jornal refere que as tentativas de acabar com a isenção de impostos para os armadores apenas levariam à deslocalização do seu património e dos seus negócios para o estrangeiro. Não seria possível determinar o valor do património das famílias gregas ricas, «because much of the money exists offshore, secreted away in Swiss bank accounts or invested in real estate in London and Monaco» («porque uma grande parte do dinheiro está em *offshores*, protegido em contas em bancos suíços ou investido em imóveis em Londres e no Mónaco»). É também por causa disso e por causa das suas elevadas participações em bancos gregos que os «oligarcas» gregos têm todas as razões para querer manter-se na União Monetária. Em vez de pagar impostos, algumas famílias ricas criam fundações com fins filantrópicas, segundo o modelo americano. Outras teriam ainda «bolstered their already tight security forces by hiring more bodyguards» («reforçado as suas forças de segurança, já de si apertadas, contratando mais guarda-costas»). O artigo publicado no *The Guardian*, em 13 de junho de 2012, e intitulado «Greece's super-rich maintain lavish lifestyles and low profiles» traz uma descrição semelhante. Mesmo as pessoas bem intencionadas deveriam perguntar-se por que razão faltam quase por completo reportagens deste tipo na imprensa alemã.

([26]) Cf., por exemplo, o seu artigo no *Frankfurter Allgemeine Zeitung*¸de 5 de junho de 2010, intitulado «Das Janusgesicht der Staatsschulden».

([27]) A existência de impostos mais elevados para evitar a dívida pública também tornaria obsoleta a retórica bacoca da consolidação, segundo a qual «nós» não podemos viver à custa dos «nossos filhos», quando, na realidade, o problema está no facto de «aqueles que ganham melhor» viverem à custa da comunidade, dispensando-se, em grande parte, de uma participação nas despesas gerais resultantes da preservação das

suas coutadas. De resto, a existência de um salário mínimo adequado para os serviços privados também contribuiria para a redução da taxa de poupança da classe média e, por conseguinte, para a eliminação da sua «situação de emergência em termos de investimento», o que – tal como podemos ler na obra de Keynes – promoveria, simultaneamente, o consumo e o crescimento.

([28]) Sobre o imposto sucessório, ver os trabalhos de Jens Beckert (entre outros, 2004).

([29]) A tradução portuguesa da palavra inglesa (extremamente adequada) *constituency* é «círculo eleitoral». No entanto, esta tradução não abrange senão uma pequena parte do conteúdo semântico. *The New Shorter Oxford* define *constituency* como «a body of customers, supporters, etc.». Recorrendo a Hegel, talvez se pudesse designar a *constituency* de um Estado como a sua «raiz moral»; o Estado endividado teria, então, duas raízes (*N. T.*).

([30]) O modelo evoca a descrição de associações de interesses enquanto sistemas sociais que têm de sobreviver simultaneamente em dois submundos com lógicas de ação diferentes: o submundo da base dos seus membros, regida pela «lógica dos membros», e o submundo do sistema das instituições políticas, com a sua «lógica de influência». O que está em causa, tanto num caso como no outro, é que uma organização precisa de mobilizar recursos de dois submundos com expectativas contraditórias em relação ao seu comportamento (Schmitter e Streeck 1999).

([31]) A grande volatilidade dos prémios de risco das dívidas soberanas afigura-se surpreendente e necessitaria de uma explicação, uma vez que, a curto prazo, os dados fundamentais são os mesmos. É igualmente incompreensível por que razão países com uma taxa de endividamento elevada, como, por exemplo, a Bélgica, o Japão e os EUA, podem endividar-se em condições relativamente favoráveis, enquanto um país como a Espanha, cuja taxa de endividamento é relativamente baixa, tem de pagar juros elevados para obter crédito.

([32]) PIMCO é o acrónimo de Pacific Investment Management Company. É possível que a empresa seja a maior gestora de fundos de investimento no mundo, especializada em títulos da dívida pública. Só o fundo de retorno absoluto da PIMCO tem um volume de 263 mil milhões de dólares. O presidente e fundador da PIMCO, William H. Gross, recebeu 200 milhões de dólares em 2011. O seu Chief Executive Officer [diretor executivo] e sucessor designado, Mohamed A. El-Erian, teve de se contentar com 100 milhões. Nos cinco anos de crise, entre 2007 e 2011, o fundo de retorno absoluto obteve um lucro anual médio de cerca de 9,5 % («The Bond Market Discovers a New Leading Man», *The New York Times*, 29 de julho de 2012).

([33]) Na edição inglesa da revista *Spiegel* do dia 2 de agosto de 2011 foi publicada uma entrevista com o diretor executivo da PIMCO, El-Erian. Esta entrevista inclui a seguinte passagem:
SPIEGEL: A PIMCO tem contactos regulares com governos em todo o mundo. Que conselhos daria, por exemplo, ao ministro das Finanças espanhol?
EL-ERIAN: Penso que os meus colegas em Londres se encontraram com ele e com a sua delegação e que o fizeram a pedido das autoridades espanholas.
SPIEGEL: Quantos ministros das Finanças o contactaram recentemente?
EL-ERIAN: Alguns, assim como alguns representantes dos bancos centrais de todo o mundo. O que nos perguntam normalmente é o seguinte: «O que é preciso para que a PIMCO faça um investimento de longo prazo no nosso país?» A resposta é sempre a mesma: uma perspetiva de crescimento forte e sustentável.
SPIEGEL: Então, os seus colegas disseram ao ministro das Finanças espanhol: «Desculpe, mas as vossas obrigações são demasiado arriscadas para nós.»
EL-ERIAN: Somos muito cautelosos quanto à exposição à Grécia e à Irlanda. O debate em torno da Espanha é mais aceso, sendo que muito dependerá da forma como eles irão lidar com o problema das *cajas* (caixas de poupança).
Ver < http://www.spiegel.de/international/business/spiegel-interviewwith-pimco-ceo-el-erian-germany-finds-itself-in-a-very-delicate-situation-a744297.html >, última consulta em 26 de novembro de 2012.

([34]) Também sabemos pouco sobre o papel das agências de notação de risco no mercado da dívida pública. Ao contrário dos mercados de titularizações, a notação de risco das obrigações do Estado não é paga por ninguém, de qualquer modo, não certamente pelos Estados que as emitem. Não é certo se os pagamentos são efetuados pelos compradores das obrigações. Durante algum tempo, as notações de risco das três grandes agências (Standard and Poor's, Fitch e Moody's) eram esperadas impacientemente, e por vezes em pânico, pelos governos europeus e pelas organizações internacionais envolvidas e «os mercados» reagiam a estas notações como se elas fossem ordens. Parece que a situação mudou recentemente. Atualmente, está em aberto se e – em caso de resposta positiva – como coordenam as agências de notação de risco seu comportamento com os credores no mercado internacional de crédito.

([35]) Rolf-E. Breuer, «Die fünfte Gewalt», < http://www.zeit.de/2000/18/ 200018.5._gewalt_.xml >, última consulta em 26 de novembro de 2012.

([36]) Citado segundo Thielemann (2011).

([37]) A ilustração desta situação justifica uma citação mais longa do artigo de Ulrich Thielemann, um estudioso da ética na economia. Em setembro de 2011, Philipp Rösler, ministro alemão da Economia, escreveu num artigo publicado no *Welt* que não podiam haver «proibições de pensamento» e que é necessário analisar «a possibilidade de um processo ordenado de insolvência do Estado». Thielemann descreve do seguinte modo o que sucedeu depois: «O ministro das Finanças, Wolfgang Schäuble, reagiu imediatamente, afirmando ser 'rigorosamente contra um debate público sobre a insolvência', uma vez que isso poderia desencadear 'reações descontroladas nos mercados financeiros'. Segundo havia dito, uns dias antes, 'os mercados não poderiam ter dúvidas quanto à capacidade de ação da Europa' [...]. A oposição aproveitou a oportunidade para marcar pontos na área habitualmente designada como 'competência económica'. Segundo Jürgen Trittin, chefe do grupo parlamentar dos Verdes, as afirmações de Rösler são de um 'amador' e mostram que o 'lugar no ministério da Economia está ocupado por um estagiário'. As bolsas reagiram.» (Thielemann 2011, 820).

([38]) Ao que parece, isto só se aplica abaixo de um determinado nível de endividamento. Segundo a opinião de um grupo influente de peritos, o limite para além do qual o endividamento do Estado *impede* um crescimento futuro situa-se em 80% do produto nacional (Reinhart e Rogoff 2010). Se isto fosse verdade – esta lei, tal como todas as outras, baseadas no cálculo econométrico, também tem de ser vista com alguma precaução –, muitas das economias nacionais desenvolvidas já não seriam capazes de crescer atualmente.

([39]) As observações finais apresentam algumas ideias sobre este tema.

([40]) Esta medida, associada a juros baixos, controlo de movimento de capitais e subida de taxas de inflação, pode constituir uma estratégia para a redução do endividamento público. O termo técnico para tal é «repressão financeira» (Reinhart e Sbrancia 2011).

([41]) A criação de um regime de insolvência para Estados tem sido proposta recorrentemente. Os credores esperam que ele limite a liberdade de ação dos Estados endividados, em caso de incumprimento. No entanto, não podem ter a certeza de conseguir levar os Estados a comprometer-se neste sentido. Pelo contrário, um regime de insolvência poderia levar à normalização das insolvências dos Estados e, portanto, à sua multiplicação.

([42]) Os credores esforçam-se por encontrar meios para se proteger contra esta eventualidade. Em janeiro de 2012, o *New York Times* referiu um fundo de cobertura (*hedge fund*) que estava a analisar a possibilidade de apresentar queixa no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos contra a Grécia por violação do direito à propriedade, devido ao «envolvimento dos credores» no saneamento financeiro do país, em 2011, considerado entretanto insuficiente. É citada uma frase de um investidor: «What Europe is forgetting is that there needs to be respect for contract rights» («A Europa está a esquecer-se de que os direitos contratuais têm de ser respeitados»). Ver: «Hedge Funds May Sue Greece if It Tries to Force Loss», *The New York Times*, 19 de janeiro de 2012.

([43]) Por exemplo, no aumento dos prémios de risco de dívidas soberanas. Em termos gerais, parece ser consensual que os Estados deixam de conseguir servir a sua dívida se for excedida uma taxa de juro de cerca de 7%. No entanto, as dívidas de um Estado só são financiadas ou refinanciadas em tranches, por isso demora algum tempo até uma subida da taxa de juro se aplicar a uma parte suficientemente grande da dívida, tornando aguda a possibilidade de insolvência. No fundo, os credores de um Estado, se não querem matar a galinha dos ovos de ouro – a não ser que possam contar com a substituição da galinha que morreu prematuramente por outra galinha –, não deveriam estar interessados no surgimento desta situação. Garantir-lhes esta substituição poderia criar um *moral hazard* perigoso.

([44]) Na realidade, não se sabe qual é a interligação exata das instituições financeiras dos diversos países. Como já foi referido, os chamados «testes de esforço», realizados por organizações internacionais, também não revelam nada acerca desta questão, por um lado porque só podem contar com os dados de que as autoridades de supervisão financeira dispõem e que as mesmas transmitem e, por outro, porque são concebidos de antemão de forma a que os seus resultados, mesmo no pior dos cenários, não provoquem pânico.

([45]) Para mais informações sobre esta questão, ver, no capítulo III, o debate sobre a União Europeu enquanto Estado de consolidação internacional.

([46]) Nas ciências sociais, esta perspetiva é assumida pela investigação política comparada que tem, quase sempre, uma conotação agónica: qual é o país ou grupo de países «melhor» no crescimento económico, na política ambiental, na saúde, na satisfação da sua população, na dimensão da participação política, etc.

([47]) Ver o artigo «Antideutsche Stimmung kocht in Italien hoch», no *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, de 7 de agosto de 2012: «Em Itália, o tom do debate sobre o euro é cada vez mais agressivo contra a Alemanha. O ponto alto da campanha até aqui foi atingido na passada sexta-feira com a manchete 'Quarto Reich', no 'Giornale', pertencente a Paulo Berlusconi, irmão de Sílvio Berlusconi, e à editora Mondadori, cotada na bolsa e controlada por Sílvio. O editor-chefe, Alessandro Sallusti, escreveu que os alemães ainda não estão satisfeitos, após duas guerras mundiais, com milhões de mortos. 'Agora estão a regressar, não com canhões, mas com o euro. Os alemães pensam que o euro é uma coisa sua, que nós temos de aceitar tudo, submeter-nos ao novo Kaiser chamado Angela Merkel, que, agora, também quer mandar na nossa casa.' Segundo Sallusti escreve na primeira página do jornal dos Berlusconi, o que é mau é que a Itália não reage, tal como as forças aliadas não reagiram contra Hitler em 1938. [...] Mario Monti, o primeiro-ministro italiano, alertou ultimamente, numa entrevista à revista *Spiegel*, para

ressentimentos anti-alemães em Itália, desvalorizando o significado dos parlamentos nacionais. Estas últimas afirmações foram muito criticadas na Alemanha. O jornal *Libero*, da direita populista, conseguiu ir ainda mais longe nos ataques italianos na sua edição *on-line* de segunda-feira: 'Os alemães nazis querem dar-nos lições de democracia'.»

([48]) George Soros, o grande especulador, fez repetidos apelos neste sentido, apelos esses que encontraram grande eco na opinião pública. Segundo o jornal *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 26 de janeiro de 2012, Soros alertou, no Fórum Económico Mundial, em Davos, para o «perigo de o euro minar a coesão política da UE [...]. A Alemanha seria a principal responsável [...]. Para diminuir o perigo, Soros recomendou aos europeus uma disciplina financeira rigorosa, bem como reformas estruturais [...]. As euro-obrigações constituiriam um instrumento para isso.» Soros gosta de difundir os seus apelos através de economistas e cientistas sociais que apoia sob a forma de consultoria político-económica em questões de unificação europeia. Ver o apelo «Breaking the Deadlock: A Path Out of the Crisis», de 23 de julho de 2012, difundido pelo Institute for New Economic Thinking, fundado pelo Soros em 2009, < http://ineteconomics.org/council-euro-zone-crisis/statement >, última consulta no dia 26 de novembro de 2012.

([49]) Assim, esperava-se, obviamente, que a Eslováquia participasse na ajuda à Irlanda, embora o seu rendimento *per capita* se situe muito abaixo do irlandês (o qual, antes da crise, era superior ao alemão). No que diz respeito à «solidariedade» alemã exigida, por exemplo, com a Grécia, a justificação moral utilizada é a do maior rendimento *per capita* na Alemanha. No entanto, a retórica pública omite completamente qualquer referência ao facto de existirem muitos gregos muito mais ricos do que quase todos os alemães e de existirem cada vez mais alemães cujo nível de vida se situa abaixo do da classe média grega. O contributo destes alemães para a salvação do Estado grego, na forma sobretudo de cortes de todo o tipo nos orçamentos sociais, evita perdas dos bancos que pertencem à classe alta grega e subvenciona a não-tributação das maiores fortunas gregas. Em 2005, a receita proveniente dos impostos sobre o rendimento na Grécia atingiu 4% do PIB, em comparação com 10% nos 15 países da Europa Ocidental que pertencem à UE. A totalidade dos impostos constituiu 29,7 % do produto nacional; na UE dos Quinze, o valor situava-se em 39,7 %, portanto um terço acima (Grözinger 2012). Em 2001, o ano de adesão da Grécia à União Monetária e de início do grande endividamento público com ajuda de créditos baratos, a Grécia baixou a taxa máxima de imposto sobre os lucros de 40% para 20 % (Markantonatu 2012).

([50]) «Its membership in the euro currency union hanging in the balance, Greece continues to receive billions of euros in emergency assistance from the so-called troika of lenders overseing its bailout. But almost none of the money is going to the Greek government to pay for vital public services. Instead, it is flowing directly back into the troika's pockets. The European bailout of 130 billion euros that was supposed to buy time for Greece is mainly servicing only the interest on the country's debt – while the Greek economy continuous to struggle [...]. On the face of it, the situation seems absurd. The European authorities are effectively lending Greece money so Greece can repay the money it borrowed from them [...].» («A Grécia, com a sua pertença à União Monetária em risco, continua a receber milhares de milhões de euros em ajuda de emergência da chamada *troika* de credores que supervisionam o seu resgate. Mas não vai quase dinheiro nenhum para o governo grego pagar serviços públicos vitais. Pelo contrário, o dinheiro regressa diretamente aos bolsos da *troika*. O resgate europeu de 130 mil milhões de euros, que era suposto comprar tempo para a Grécia, está a servir apenas para os juros da dívida do país, enquanto a economia continua a debater-se [...] Face a isto, a situação parece absurda. As autoridades europeias estão efetivamente a emprestar dinheiro à Grécia para que a Grécia possa voltar a pagar-lhes o que elas lhe emprestaram [...].») Ver «Most Aid to Athens Circles Back to Europe», in *The New York Times*, de 30 de maio de 2012.

([51]) Na mundivisão holística e nacionalista da diplomacia financeira internacional entre Estados endividados, os trabalhadores gregos, a quem são reduzidas as pensões, na sequência das medidas estrangeiras de resgate, pagam para os «seus» bancos. O jogo linguístico, há muito hegemónico, de um holismo nacional e neoliberal ressuscitado não encontra nenhuma formulação para a ideia de começar por envolver na salvação dos bancos gregos os acionistas que, nos últimos anos, registaram lucros, aumentos do valor, salários e prémios abundantes no negócio bancário. Isto reflete, sem dúvida, também a impotência de Estados apenas aparentemente soberanos perante os mercados financeiros internacionais, após a viragem neoliberal.